

WYROK

Warszawa, dnia 30 lipca 2026 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodnicząca: Agata Mikołajczyk

Protokolantka: Aldona Karpińska

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 27 lipca 2026 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 22 czerwca 2026 r. przez Odwołującego: **A.K. prowadząca działalność gospodarczą pod firmą: PRZEDSIĘBIORSTWO HANDLOWOUSŁUGOWE AA z/s w Tczewie** (ul. Rejtana 1, 83110 Tczew) w postępowaniu prowadzonym przez Zamawiającego: **Zakład Usług Komunalnych z/s w Tczewie** (ul. Czatkowska 2e, 83110 Tczew)

- Uczestnik po stronie Zamawiającego: **Przedsiębiorstwo Budowlano-Montażowe „DROG-BUD” W.R., I.Z., S.R. s.c. z/s w Tczewie** (ul. Piaskowa 3, 83-110 Tczew)

orzeka:

1. Oddala odwołanie;
 2. Kosztami postępowania odwoławczego obciąża Odwołującego: **A.K. prowadząca działalność gospodarczą pod firmą: PRZEDSIĘBIORSTWO HANDLOWOUSŁUGOWE AA z/s w Tczewie** (ul. Rejtana 1, 83110 Tczew) i:
 - 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę **10.000 zł 00 gr** (słownie: dziesięć tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego tytułem wpisu od odwołania.
- Na orzeczenie - w terminie 14 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Zamówień Publicznych.

Sygn. akt: KIO 3012/26

Uzasadnienie

Odwołanie zostało wniesione do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 22 czerwca 2026 r. przez wykonawcę: **A.K. prowadząca działalność gospodarczą pod firmą: „Przedsiębiorstwo Handlowo Usługowe A.A.” z/s w Tczewie** (Odwołujący) w postępowaniu prowadzonym w trybie podstawowym na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 ze zm.), [ustawa Pzp lub Pzp lub Ustawa PZP] przez Zamawiającego: **Zakład Usług Komunalnych z/s w Tczewie**. Przedmiotem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest postępowanie nr ZUK.271.2.7.2026 pn.: Bieżące utrzymanie dróg i remonty nawierzchni ulic w mieście Tczewie (dróg publicznych i wewnętrznych) w 2026 r. Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane w Biuletynie Zamówień Publicznych pod numerem 2026/BZP 00228779/01 w dniu 5 /05 2026.

Wykonawca podał, że: (...)

I. Zaskarżam czynności Zamawiającego w postaci niezgodnego z przepisami prawa:

- 1) zaniechania odrzucenia oferty Przedsiębiorstwo Budowlano-Montażowe „DROG-BUD” s.c. W.R., I.Z., S.R., 83-110 Tczew, ul. Piaskowa 3 (dalej „DROG-BUD”), pomimo że oferta jest niezgodna z warunkami zamówienia i zawiera błąd w obliczeniu ceny;
- 2) zaniechania odrzucenia oferty DROG-BUD, pomimo że oferta zawiera rażąco niską cenę;
- 3) wybór oferty DROG-BUD, pomimo że oferta podlega odrzuceniu.

II. Zamawiającemu zarzucam naruszenie:

- 1) art. 226 ust. 1 pkt 5 i 10 pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty DROG-BUD, jako niezgodnej z warunkami zamówienia i zawiera błąd w obliczeniu ceny, gdyż z załączonego wraz z ofertą Zbiorczego kosztorysu ofertowego wynika, że DROG-BUD nie uwzględnił w swojej ofercie masy asfaltowo-betonowej KR-3 z wytwórni, co jest wprost sprzeczne z wymogiem Zamawiającego ewentualnie
- 2) art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 16 pkt 1 i 3 pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty DROG-BUD, jako zawierającej rażąco niską cenę (zarzut ewentualny),
- 3) art. 239 ust. 1 i ust. 2 pzp w zw. z art. 16 pkt 1 oraz art. 17 ust. 2 pzp poprzez wybór oferty DROG-BUD jako najkorzystniejszej w sytuacji, gdy to oferta Odwołującej jest ofertą najkorzystniejszą.

III. W związku z powyższym wnoszę o nakazanie Zamawiającemu:

- 1) unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w postępowaniu;
- 2) odrzucenie oferty DROG-BUD;

3) dalsze badanie i ocenę ofert w postępowaniu;

4) zasądzenie na rzecz Odwołującego kosztów postępowania zgodnie z fakturą lub spisem kosztów które zostaną złożone na rozprawie.

W uzasadnieniu stanowiska wskazał na następujące okoliczności:

I. (...)

3. Interes we wniesieniu odwołania

Odwołująca posiada interes we wniesieniu odwołania, ponieważ złożyła ofertę niepodlegającą odrzuceniu w postępowaniu i w przypadku odrzucenia oferty DROG-BUD to oferta Odwołującej stanie się ofertą najkorzystniejszą. Mając na uwadze powyższe odwołująca ma realną szansę na pozyskanie zamówienia.

4. Stan faktyczny

W dniu 5 maja 2026 r. Zamawiający ogłosił postępowanie pn. Bieżące utrzymanie dróg i remonty nawierzchni ulic w mieście Tczewie (dróg publicznych i wewnętrznych) w 2026 r. w ramach którego złożone zostało niniejsze odwołanie. Ogłoszenie postępowania w dniu 5 maja 2026 r. było wynikiem unieważnienia poprzedniego postępowania prowadzonego przez Zamawiającego pod tą samą nazwą pod numerem 271.2.3.2026 ogłoszonego w dniu 10 marca 2026 r. (dalej „Poprzednie postępowanie”). Opis przedmiotu zamówienia jest tożsamy z obecnie prowadzonym postępowaniem.

4.1 Poprzednie postępowanie

Zgodnie ze Zbiorczym kosztorysem ofertowym – będącym częścią Opisu przedmiotu zamówienia (Załącznik Nr 1a do SWZ) w części nr 1 – Remonty częściowe nawierzchni bitumicznych asfaltobetonem Zamawiający wymagał uzupełnienia pól: cena jednostkowa, wartość PLN brutto, łączna cena ofertowa

Zgodnie z pkt 11.2.2 SWZ Poprzedniego postępowania:

W Poprzednim postępowaniu na Część I zamówienia – Remonty częściowe nawierzchni bitumicznych asfaltobetonem wpłynęły następujące oferty:

DROG-BUD w złożonym wraz z ofertą Zbiorczym kosztorysie ofertowym nie dokonywał zmiany opisu pól, w szczególności nie modyfikował Lp. 1 – Wykonanie remontu częściowego w przeliczeniu na 1m³ masy asfaltowo-betonowej KR-3 z wytwórni (przelicznik 2,45 t/m³). Kwota jaką Zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia w Poprzednim postępowaniu podana w informacji z otwarcia ofert w dniu 25 marca 2026 r. w Części I to kwota 1.200.000,00 zł.

W odpowiedzi na wezwanie do wyjaśnień rażąco niskiej ceny wykonawca STRZELBUD w piśmie z dnia 8 kwietnia 2026 r. wskazał, że na skutek znaczących podwyżek cen surowców, energii i kosztów transportu nie jest możliwe utrzymanie ceny z oferty (1.080.140,00 zł):

W Poprzednim postępowaniu do wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny wezwany został także DROG-BUD. W załączonym do złożonych wyjaśnień z dnia 8 kwietnia 2026 r. Kosztorysie inwestorskim DROG-BUD wskazał m. in. że:

1) pozycja 1 zadania – Remonty częściowe nawierzchni bitumicznych mieszanką mineralno-asfaltową, grysową zamkniętą – ANALOGIA – wykonanie remontu masą asfaltowo-betonową KR-3 z wytwórni (przelicznik 2,45 t/m³) przy założeniu, że wykorzystane zostanie 430 ton mieszanki mineralno-asfaltowej, ma wartość 839.012,07 zł, w tym cena mieszanki mineralno-asfaltowej 1.063,00 zł za tonę.

2) pozycja 2 zadania – Wykonanie remontu masą asfaltowo-betonową przy użyciu RECYKLERA (przelicznik 2,5 t/m³) przy założeniu, że wykorzystane zostanie 50 ton destruktu bitumicznego, ma wartość 34.464,06 zł, w tym cena destruktu bitumicznego 280 zł za tonę

3) dokonał zmian w katalogach KNR w zakresie nakładów robocizny, rozchodu (norm) dla materiałów, ilości materiałów pomocniczych oraz przyjętych technologii wykonania robót.

W informacji z dnia 21 kwietnia 2026 r. Zamawiający unieważnił Poprzednie postępowanie w zakresie części 1 zamówienia (Remonty częściowe nawierzchni bitumicznych) na podstawie art. 255 pkt 3 PZP bowiem cena najkorzystniejszej oferty przewyższała kwotę jaką Zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. Jednocześnie Zamawiający odrzucił ofertę DROG-BUD na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 PZP jako zawierającą rażąco niską cenę. Zamawiający podniósł, że najistotniejszą nieprawidłowością stwierdzoną w toku badania oferty jest wskazanie w kosztorysie szczegółowym załączonym do wyjaśnień kalkulacji ceny jednostkowej wbudowania 1 tony mieszanki mineralno-asfaltowej odpowiadającej całkowitemu kosztowi wykonania 175,51 m³, a więc ilości remontów częściowych zaniżonej w stosunku do ilości przedmiarowych.

4.2 Obecne postępowanie

W obecnie prowadzonym postępowaniu w części nr 1 – Remonty częściowe nawierzchni bitumicznych asfaltobetonem wpłynęły następujące oferty:

W SWZ postępowania znalazł się zapis tożsamy z pkt 11.2.2 SWZ Poprzedniego postępowania tj. że do oferty należy załączyć wypełniony Zbiorczy kosztorys ofertowy właściwy dla części zamówienia, na którą Wykonawca składa ofertę –

załącznik nr 1a do SWZ.

Formularz Zbiorczego kosztorysu ofertowego nie uległ zmianie w stosunku do Poprzedniego postępowania tj. w Lp 1 nadal wymagana jest masa asfaltowo-betonowa KR-3 z wytwórni. Klasa KR-3 oznacza kategorię (odpowiadającą natężeniu ruchu), dla której projektuje się nawierzchnię drogi oraz odpowiednie mieszanki mineralno-asfaltowe (MMA) lub betonowe. Zatem Zamawiający wymagał nie dowolnej masy, lecz masy odpowiadającej określonej kategorii ruchu (KR-3). Oznaczenie „z wytwórni” oznacza, że Zamawiający nie dopuścił wykorzystania materiałów odzyskiwanych z prac w ramach zadania do wytworzenia masy.

W Zbiorczym kosztorysie ofertowym załączonym do oferty DROG-BUD dokonał modyfikacji pola, dla którego Zamawiający nie przewidział modyfikacji i w miejsce „masy asfaltowo – betonowej KR-3 z wytwórni (przelicznik 2,45 t/m3)” wpisał „masy”.

DROG-BUD ponownie został wezwany do złożenia wyjaśnień w zakresie rażąco niskiej ceny (tym razem cena oferty DROG-BUD została zwiększona o 68.606,09 zł).

W Kosztorysie inwestorskim załączonym do wyjaśnień z dnia 25 maja 2026 r. DROG-BUD wskazał, że:

- 1)pozycja 1 zadania – Remonty częściowe nawierzchni bitumicznych mieszanką mineralnoasfaltową, rysową zamkniętą – ANALOGIA – wykonanie remontu masą asfaltobetonową KR-3 z wytwórni (przelicznik 2,45 t/m3) przy założeniu, że wykorzystane zostanie 1053,5 ton mieszanki mineralno-asfaltowej, ma wartość 810.665,35 zł, w tym wartość mieszanki mineralno-asfaltowej 244,50 zł za tonę;
- 2)pozycja 2 zadania – Wykonanie remontu masą asfaltowo-betonową przy użyciu RECYKLERA (przelicznik 2,5 t/m3) przy założeniu, że wykorzystane zostanie 122,5 tony destruktu bitumicznego, ma wartość 19.217,83 zł, w tym cena destruktu bitumicznego 29,38 zł za tonę;
- 3)nie wyjaśnił w jaki sposób i na jakiej podstawie dokonał modyfikacji wartości przypisanych dla pozycji KNR;
- 4)przelicznik 2,45 t/m3 został użyty tylko dla mieszanki, dla robocizny, pozostałych materiałów oraz sprzętu nie dokonano przeliczenia co spowodowało, że pomimo że liczba ton mieszanki do wylania zmieniła się z 430 na 1053,5 tony (ponad dwukrotnie) wszystkie pozostałe pochodne koszty dla tej pozycji pozostały na niezmiennym poziomie;
- 5)zgodnie z ofertą załączoną do wyjaśnień cena mieszanki mineralno-bitumicznej (nieznanej klasy) ma wynosić 240 zł za tonę (w marcu DROG-BUD wskazał cenę 1063 zł za tonę).

Pismem z dnia 27 maja 2026 r. Odwołująca zwróciła uwagę Zamawiającego na powyższe nieścisłości a nadto wskazała, że w wyjaśnieniach nie uwzględniono:

- 1)kosztów transportu 1053,5 tony mieszanki od dostawcy oddalonego o 76 km (siedziba STRZELBUD Sp. z o.o. to Bronowo);
- 2)kosztów sprzętu do wycinania bądź frezowania uszkodzonych nawierzchni;
- 3)nie wyjaśniono jaką metodą DROG-BUD planuje przemieścić mieszankę z wytwórni w Bronowie do miejsca wbudowania tak, aby nie spadła jej temperatura, a tym samym, aby mieszanka nie straciła wymaganych przez Zamawiającego właściwości.

Z wyjaśnień nadal też nie wynika, jaki rodzaj mieszanki zamierza dostarczyć DROG-BUD (brak wskazania kategorii w ofercie załączonej do wyjaśnień).

Pismem z dnia 1 czerwca 2026 r. Zamawiający wezwał DROG-BUD do wyjaśnienia:

- sposobu zastosowania analogii w ramach pozycji KNR 2-31 1106/01
- wskazania, które nakłady katalogowe zostały zmodyfikowane względem KNR oraz przedstawienia uzasadnienia technicznego i technologicznego tych zmian.

W odpowiedzi z dnia 3 czerwca 2026 r. DROG-BUD wyjaśnił, że współczynnik zastosował wyłącznie w odniesieniu do ilości mieszanki, pozostałe nakłady rzeczowe w ocenie DROG-BUD nie pozostają w bezpośredniej zależności od masy mieszanki, lecz wynikają z technologii wykonywania napraw (bez wskazania tej technologii);

Informacją z dnia 17 czerwca 2026 r. Zamawiający zawiadomił o wyborze oferty DROG-BUD jako najkorzystniejszej.

II. Zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty jako niezgodnej z warunkami zamówienia

Zamawiający opisując przedmiot zamówienia przy pomocy m.in. Zbiorczego kosztorysu ofertowego jednoznacznie wymagał, by remonty częściowe wykonane zostały przy użyciu masy asfaltowo – betonowej KR-3 z wytwórni (Lp. 1). W polskim systemie projektowania nawierzchni wg wytycznych GDDKiA wyróżnia się kategorie od KR1 do KR7. Kategoria KR3 definiuje ruch średnio-lekki. Przekłada się to bezpośrednio na specyfikację techniczną, skład i właściwości fizyczne produkowanej masy asfaltowej. Oznaczenie KR-3 (lub KR3) oznacza trzecią kategorię ruchu, określającą prognozowane obciążenie drogi ruchem samochodów ciężarowych. Masa dedykowana dla KR3 musi spełniać restrykcyjne normy dotyczące odporności na deformacje trwałe. Dla kategorii KR3 i wyższych przepisy zabraniają stosowania drobnego kruszywa naturalnego, niełamanego (np. zwykłego piasku). Mieszanka mineralna musi zawierać 100% kruszywa

łamanego drobnego, aby zapewnić odpowiednie klinowanie się ziaren pod naciskiem kół pojazdów ciężarowych. Receptura masy (np. asfaltu betonowego AC 11 S lub AC 16 W) posiada ściśle dopasowane krzywe graniczne uziarnienia dla przedziału KR3–KR6. Zapewnia to optymalną zawartość wolnych przestrzeni w gotowej warstwie. Dodatkowo poprzez zapis „z wytwórni” Zamawiający wyłączył też możliwość użycia dla tego zakresu recyklera i topienia przy jego użyciu starego asfaltu pozyskanego na placu budowy. Dokonując modyfikacji Zbiorczego kosztorysu ofertowego DROG-BUD w istocie zrezygnował z oferowania masy o parametrach wymaganych przez Zamawiającego, i zaoferował masę o nieznanym parametrach. Znamienne jest, że składając ofertę w Poprzednim postępowaniu Zbiorczy kosztorys został złożony o treści prawidłowej. Również z oferty załączonej do wyjaśnień rażąco niskiej ceny nie wynika, jaką mieszankę za cenę 240,00 zł za tonę zamierza pozyskać DROG-BUD. Niemniej jednak mając na uwadze cenę masy jaką w Poprzednim postępowaniu oferował DROG-BUD, jak również ceny rynkowe innych wnioskować należy, że masa oferowana przez DROG-BUD to masa KR-1. W tych okolicznościach oferta DROG-BUD jest niezgodna warunkami i zawiera błąd w obliczeniu ceny zatem podlega odrzuceniu.

III. Zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 pzp poprzez zaniechanie odrzucenia oferty jako zawierającej rażąco niską cenę
Odwołujący uzasadniając postawiony zarzut wskazuje, że wyjaśnienia w zakresie rażąco niskiej ceny jakie złożył wykonawca DROG-BUD nie obaliły wynikającego z ustawy domniemania występowania w jego ofercie rażąco niskiej ceny z niższych wskazanych względów.

Kluczową składową ceną dla części 1 zamówienia (Remonty częściowe nawierzchni bitumicznych asfaltobetonem) jest cena mieszanki. Odwołująca wskazuje, że wskazana przez DROG-BUD w wyjaśnieniach cena (240 zł/t) jest nierealna i nie występuje na rynku. Nawet w odniesieniu do mieszanek o kategorii KR-1 nie występuje na rynku w cenie poniżej 300 zł/t przy założeniu, że cena nie obejmuje transportu. Jeśli się zatem weźmie pod uwagę, że załączona do wyjaśnień oferta nie potwierdza, by wskazana w niej cena obejmowała transport DROG-BUD nie jest w stanie wykonać przedmiotu zamówienia za cenę wskazaną w ofercie.

Zatem Odwołująca podnosi, że:

- 1) wskazana cena masy (240 zł/t) nie jest rynkową nawet dla masy o kategorii KR-1,
- 2) nie uwzględniono kosztów sprzętu i materiałów na poziomie adekwatnym do wykonania prac np. w pozycji 8 – Naprawa (przez uszczelnienie) podłużnych i poprzecznych spękań nawierzchni bitumicznych brak jest: a) kosztów użycia frezarki;
b) kosztów użycia zlewarki;
c) kosztów użycia lancy gorącego powietrza;
d) kosztów użycia grunotownika;
- 3) nieprawidłowo zastosowano współczynnik 2,45 w poz. 1 tylko dla masy, z pominięciem pozostałych składników kosztotwórczych;
- 4) cena ofertowa nie uwzględnia takich pozycji jak:
a) transport mieszanki z wytwórni oddalonej o 75 km;
b) kosztów sprzętu do wycinania bądź frezowania uszkodzonych nawierzchni;
c) utylizacja urobku;
d) rozbiórki starego asfaltu.

Sytuacja o jakiej mowa w rozpatrywanym stanie faktycznym nie pozostawia wątpliwości, że DROG-BUD nie daje gwarancji należytego wykonania zamówienia z uwagi na zaoferowanie rażąco niskiej ceny. Zważywszy nadto na nieuwzględnienie w cenie oferty wielu kosztów, błędne przyjęcie poziomu pozostałych zachodzą podstawy do wniosku, że przyjęcie przez Zamawiającego takich wyjaśnień i dokonanie po ich otrzymaniu wyboru oferty wykonawcy jako najkorzystniejszej świadczy o tym, że Zamawiający zaniechał przeprowadzenia pogłębionej, merytorycznej analizy wyjaśnień złożonych przez wykonawcę co z kolei świadczy o naruszeniu przez Zamawiającego podstawowych zasad prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym zasady równego i uczciwego traktowania wykonawców. Jak bowiem podkreśla się w orzecznictwie w wyjaśnieniach wykonawca winien wykazać, że możliwe i realne jest wykonanie zamówienia za wskazaną przez niego cenę (tytułem przykładu wyrok KIO z dnia 12 lutego 2024 r., KIO178/24). Argumenty podniesione w odwołaniu przeczą tej tezie.

IV. Zarzut naruszenia art. 239 ust. 1 i ust. 2 pzp w zw. z art. 16 pkt 1 oraz art. 17 ust. 2 pzp

Prostą konsekwencją uwzględnienia zarzutu z art. 226 ust. 1 pkt 8 pzp jest przyjęcie, że Zamawiający dokonując wyboru oferty DROG_BUD naruszył przepis art. 239 ust. 1 i 2 PZP bowiem najkorzystniejszą ofertą w postępowaniu, po odrzuceniu oferty wykonawcy, stanie się oferta Odwołującej.

V. Podsumowanie

Mając na uwadze powyższe, w ocenie Odwołującego Zamawiający naruszył przepisy wskazane w treści odwołania, co czyni je koniecznym i uzasadnionym.

Do postępowania odwoławczego przystąpienie w piśmie z 26.06.2026 r. zgłosił wykonawca:

Przedsiębiorstwo Budowlano-Montażowe „DROG-BUD” W.R., I.Z., S.R.” s.c. z/s w Tczewie (Uczestnik DROG-BUD).¹ piśmie podał: (...)

Wskazanie interesu w uzyskaniu rozstrzygnięcia na korzyść Strony, do której się przystępuje:

Przystępujący oświadcza, że ma interes prawny w uzyskaniu rozstrzygnięcia niniejszego odwołania na korzyść Zamawiającego, ponieważ w wyniku prawidłowo przeprowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego oferta Przystępującego została uznana za najkorzystniejszą.

Przystępujący wnosi o oddalenie odwołania w całości jako bezprzedmiotowego.

Wskazuję, iż Przystępujący ma interes w przystąpieniu do postępowania odwoławczego z uwagi na fakt, iż to właśnie oferta Przystępującego została wybrana jako najkorzystniejsza. Ewentualne uwzględnienie odwołania może doprowadzić do zmiany wyboru oferty najkorzystniejszej. Przystępujący ma zatem interes w tym, aby Odwołanie zostało rozstrzygnięte na korzyść Zamawiającego.

W uzasadnieniu wskazał na następujące okoliczności: (...)

Przystępujący, w nawiązaniu do wymienionych powyżej zarzutów oraz treści uzasadnienia wniesionego odwołania wyjaśnia, co następuje:

1. Koszty transportu oraz sprzętu do frezowania nawierzchni.

Odnosząc się do zarzutów Odwołującej dotyczących rzekomego zaniżenia kosztów transportu 1.053,5 ton mieszanki mineralno-asfaltowej oraz kosztów frezowania nawierzchni, wskazujemy, że koszty te zostały prawidłowo skalkulowane i uwzględnione w kosztach pośrednich prowadzonej działalności gospodarczej (kosztorys: 45% wartości robocizny i sprzętu (R+S) obejmujące standardowe koszty organizacyjne). Wykonawca dysponuje własnym zapleczem sprzętowym przeznaczonym do realizacji transportu materiałów niezbędnych do wykonywania robót budowlanych, w tym własnymi środkami transportu umożliwiającymi przewóz mieszanki kruszywa od wskazanego dostawcy, zlokalizowanego w odległości około 76 km („STRZELBUD” sp. z o.o. w Bronowie) od miejsca realizacji zamówienia. W związku z powyższym Wykonawca nie ponosi dodatkowych kosztów związanych z wynajmem zewnętrznych środków transportu ani usług przewozowych świadczonych przez podmioty trzecie.

Koszty eksploatacyjne własnego sprzętu transportowego, obejmujące w szczególności koszty paliwa, amortyzacji, ubezpieczenia, serwisowania oraz wynagrodzenia operatorów i kierowców, są na bieżąco ponoszone w ramach prowadzonej działalności gospodarczej i zostały ujęte w kosztach ogólnych przedsiębiorstwa. Z uwagi na charakter tych kosztów oraz sposób organizacji pracy przedsiębiorstwa nie zachodzi konieczność ich odrębnego wykazywania jako samodzielnej pozycji kosztorysowej dla transportu kruszywa.

Podkreślenia wymaga, że wykorzystanie własnych zasobów technicznych stanowi powszechnie stosowaną praktykę rynkową, pozwalającą na optymalizację kosztów realizacji zamówienia. Sam fakt przyjęcia niższych kosztów transportu od tych zakładanych przez Odwołującą nie może świadczyć o nierzetelności kalkulacji ceny, lecz wynika z indywidualnych uwarunkowań organizacyjnych i technicznych Wykonawcy.

W konsekwencji koszty transportu mieszanki kruszywa zostały uwzględnione w kalkulacji ceny Oferty w sposób rzeczywisty i ekonomicznie uzasadniony, a zarzut Odwołującej w tym zakresie pozostaje bezpodstawny.

2. Brak zapisu „masy asfaltowo-betonowej KR-3 z wytwórni (przelicznik 2,45 t/m³) w Zbiorczym kosztorysie ofertowym.

Odnosząc się do zarzutu Odwołującej dotyczącego braku w Zbiorczym kosztorysie przedłożonym do Oferty Przystępującego pozycji opisanej jako „masa asfaltowo-betonowa KR-3 z wytwórni (przelicznik 2,45 t/m³)”, Przystępujący wskazuje, że zarzut ten wynika wyłącznie z błędnej interpretacji dokumentów Oferty i nie znajduje potwierdzenia w rzeczywistym sposobie kalkulacji ceny. Przedmiotowa mieszanka asfaltowo-betonowa KR-3 została uwzględniona przez Wykonawcę w kalkulacji ceny przedstawionej w Ofercie i stanowiła podstawę wyceny robót objętych zamówieniem. Okoliczność, że w Zbiorczym kosztorysie nie powielono dosłownie nazwy materiału w brzmieniu wskazanym przez Odwołującego, nie oznacza, że materiał ten nie został uwzględniony w kalkulacji ceny. Należy podkreślić, że Zbiorczy kosztorys ma charakter dokumentu pomocniczego i prezentuje zagregowane wartości kalkulacyjne. Sam sposób nazewnictwa poszczególnych pozycji nie przesądza o zakresie materiałów przyjętych do wyceny, jeżeli z całokształtu dokumentacji ofertowej oraz kalkulacji wynika, że wymagany element został uwzględniony.

Na potwierdzenie powyższego, Przystępujący przedkłada oświadczenie dostawcy mas bitumicznych tj. przedsiębiorstwa „STRZELBUD” sp. z o.o. w Bronowie (Załącznik nr 5), z którego jednoznacznie wynika, że przy sporządzaniu oferty przyjęto do kalkulacji masę asfaltowo-betonową KR-3 z wytwórni. Dokument ten potwierdza rzeczywiste założenia cenotwórcze przyjęte przez Przystępującego jeszcze na etapie przygotowywania Oferty. W konsekwencji, uznać należy, że brak literalnego wskazania w Zbiorczym kosztorysie pozycji opisanej jako „masa asfaltowo-betonowa KR-3 z wytwórni (przelicznik 2,45 t/m³)” nie świadczy o pominięciu tego materiału w kalkulacji ceny ani nie prowadzi do niezgodności Oferty z warunkami zamówienia. Przedmiotowa mieszanka została uwzględniona w Ofercie, co znajduje potwierdzenie zarówno w przyjętej kalkulacji, jak i w załączonym oświadczeniu dostawcy (Załącznik nr 5). Tym samym, również i ten zarzut Odwołującej traktować należy jako całkowicie bezzasadny.

3. Cena zakupu mieszanki mineralno-bitumicznej KR-3.

Odnosząc się do zarzutu Odwołującej dotyczącego rzekomo nierealistycznie niskiej ceny zakupu mieszanki asfaltowej KR-3 przyjętej przez Przystępującego do kalkulacji ceny Oferty, wskazuję, że zarzut ten jest całkowicie bezpodstawny i nie znajduje oparcia w rzeczywistych warunkach handlowych, na jakich Wykonawca nabywa materiały niezbędne do realizacji zamówienia. Przystępujący przyjął do kalkulacji cenę zakupu mieszanki asfaltowej KR-3 w wysokości 240,00 zł netto za tonę. Cena ta jest ceną rzeczywistą, możliwą do uzyskania przez Wykonawcę i została potwierdzona przez dostawcę mieszanki asfaltowej w załączonym oświadczeniu (Załącznik nr 5). Dokument ten jednoznacznie potwierdza możliwość zakupu przedmiotowego materiału po cenie przyjętej w kalkulacji Oferty. Podkreślenia wymaga, że cena uzyskana przez Przystępującego jest rezultatem indywidualnych warunków handlowych wypracowanych w ramach wieloletniej współpracy z dostawcą oraz skali prowadzonej działalności gospodarczej. Wykonawca realizuje równolegle szereg inwestycji drogowych i infrastrukturalnych, co wiąże się z regularnym zakupem znacznych ilości mieszanek mineralno-asfaltowych oraz innych materiałów budowlanych. Duży wolumen zamówień składanych przez Wykonawcę pozwala na negocjowanie korzystniejszych warunków cenowych niż te, które mogą być dostępne dla podmiotów dokonujących zakupów w mniejszej skali. Okoliczność uzyskania przez Wykonawcę bardziej konkurencyjnych cen materiałów nie może być poczytywana jako wada Oferty ani dowód nierealności kalkulacji. Przeciwnie – stanowi ona przejaw przewagi organizacyjnej i ekonomicznej przedsiębiorstwa, wynikającej z jego pozycji rynkowej, doświadczenia oraz skali prowadzonej działalności. Różnice w poziomie cen uzyskiwanych przez poszczególnych wykonawców są naturalnym elementem konkurencji rynkowej i nie mogą same w sobie stanowić podstawy do kwestionowania prawidłowości kalkulacji ceny ofertowej. Odwołująca nie przedstawiła żadnych dowodów wskazujących, że ww. cena jest niemożliwa do uzyskania na rynku lub że Przystępujący nie miał możliwości nabycia mieszanki asfaltowej po takiej cenie. Tymczasem Wykonawca dysponuje dokumentem pochodzącym bezpośrednio od dostawcy, który potwierdza zarówno dostępność materiału, jak i wysokość przyjętej ceny. W konsekwencji, uznać należy, że przyjęta w Ofercie cena zakupu mieszanki asfaltowej KR-3 jest ceną realną, rynkową i udokumentowaną, a jej poziom wynika z obiektywnych uwarunkowań gospodarczych związanych ze skalą działalności Wykonawcy. Powyższy zarzut Odwołującej, w tym zakresie – należy zatem również uznać za bezzasadny.

Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie z 2.07.2026 r. podał: (...) wnoszę o oddalenie odwołania w całości jako bezzasadnego.

I. Wnioski Zamawiającego

Na podstawie art. 521 ust. 1 i 2 Pzp wnoszę o:

- oddalenie odwołania w całości jako bezzasadnego;
- dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów z dokumentów stanowiących dokumentację postępowania — zarówno załączonych do niniejszej odpowiedzi, jak i znajdujących się w aktach postępowania — w szczególności:
 - Specyfikacji Warunków Zamówienia wraz z załącznikami (Zbiorczy kosztorys ofertowy — Część nr 1, Szczegółowy Wykaz Robót, SST);
 - kosztorysu inwestorskiego Zamawiającego;
 - protokołu postępowania wraz z załącznikami;
 - wezwania z dnia 21 maja 2026 r. (art. 224 ust. 1 Pzp) oraz wezwania z dnia 1 czerwca 2026 r. (art. 223 ust. 1 Pzp), skierowanych do wykonawcy DROG-BUD;
 - wyjaśnień wykonawcy DROG-BUD z dnia 25 maja 2026 r. (wraz z kosztorysem inwestorskim/szczegółowym oraz oświadczeniem dostawcy mieszanki mineralno-asfaltowej) i z dnia 3 czerwca 2026 r.;
 - oferty wykonawcy DROG-BUD wraz ze Zbiorczym kosztorysem ofertowym; na okoliczność wykazania prawidłowości czynności Zamawiającego, rzetelnego przeprowadzenia procedury badania oferty oraz zgodności dokonanej oceny z przepisami ustawy Pzp, a także okoliczności wskazane w uzasadnieniu;
- przyznanie Zamawiającemu kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów wynagrodzenia pełnomocnika, według norm przepisanych;

W uzasadnieniu stanowiska wskazał na następujące okoliczności:

II. Stan faktyczny i przebieg postępowania

W dniu 22 czerwca 2026 r. Odwołujący — Anna Kusa (PHU ANKU) — wniósł odwołanie wobec czynności Zamawiającego polegającej na zaniechaniu odrzucenia oferty wykonawcy DROGBUD oraz wobec wyboru tej oferty jako najkorzystniejszej, zarzucając naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 5 i 10 Pzp, ewentualnie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 16 pkt 1 i 3 Pzp, oraz art. 239 ust. 1 i 2 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 i art. 17 ust. 2 Pzp.

W zakresie Części nr 1 (Remonty cząstkowe nawierzchni bitumicznych asfaltobetonem) wpłynęły dwie oferty:

- oferta nr 1 — DROG-BUD (Przystępujący) — cena 1.198.604,09 zł brutto;
- oferta nr 2 — PHU ANKU (Odwołujący) — cena 2.936.260,00 zł brutto.

Kwota, jaką Zamawiający przeznaczył na sfinansowanie zamówienia w Części nr 1, wynosi 1.200.000,00 zł brutto. Cena

oferty DROG-BUD jest zatem niższa od tej kwoty o ok. 0,12%, natomiast cena oferty Odwołującego przewyższa ją o ok. 145%.

Z uwagi na fakt, że cena oferty DROG-BUD była niższa o ponad 30% od średniej arytmetycznej cen złożonych ofert (która — wskutek znacząco zawyżonej oferty Odwołującego — wyniosła ok. 2.067.432,05 zł), Zamawiający, działając na podstawie art. 224 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 Pzp, wezwał DROG-BUD do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny (pismo z dnia 21 maja 2026 r.). Zakres wezwania wykraczał poza ogólne żądanie wyjaśnienia ceny i obejmował m.in. obowiązek przedstawienia szczegółowej kalkulacji wszystkich cen jednostkowych ze wskazaniem czynników produkcji (R, M, S, Ko, Kz), stawek za roboczogodzinę oraz jednostkowych nakładów rzeczowych, a także dowodów potwierdzających przyjęte założenia.

Wykonawca DROG-BUD złożył wyjaśnienia w dniu 25 maja 2026 r., załączając szczegółowy kosztorys (kosztorys inwestorski) oraz oświadczenie producenta i dostawcy mieszanki mineralno-asfaltowej. Po analizie tych wyjaśnień Zamawiający — nie poprzestając na ich formalnym przyjęciu — zidentyfikował jedno zagadnienie wymagające doprecyzowania i pismem z dnia 1 czerwca 2026 r., w trybie art. 223 ust. 1 Pzp, wezwał wykonawcę do wyjaśnienia sposobu zastosowania analogii w ramach pozycji KNR 2-31 1106/01 oraz wskazania, które nakłady katalogowe zostały zmodyfikowane względem KNR, wraz z uzasadnieniem technicznym i technologicznym tych zmian. Wykonawca złożył odpowiedź w dniu 3 czerwca 2026 r. Po dokonaniu merytorycznej oceny całości zgromadzonego materiału Zamawiający uznał, że wyjaśnienia wraz z dowodami obaliły domniemanie rażąco niskiej ceny, i w dniu 17 czerwca 2026 r. wybrał ofertę DROG-BUD jako najkorzystniejszą. Sam fakt skierowania drugiego, ukierunkowanego wezwania dowodzi, że ocena pierwszych wyjaśnień miała charakter rzeczywisty, a nie automatyczny — gdyby Zamawiający przyjął je bezkrytycznie, kolejne wezwanie byłoby zbędne.

III. Zakres kontroli Izby oraz ciężar dowodu — uwagi wstępne

Wszystkie zarzuty odwołania opierają się na założeniu, że ocena zgodności oferty z ustawą Pzp powinna zostać zastąpiona własną analizą ekonomiczną i technologiczną Odwołującego. Założenie to nie znajduje oparcia ani w przepisach, ani w orzecznictwie. Przedmiotem niniejszego postępowania odwoławczego nie jest ustalenie, czy możliwe było sporządzenie odmiennej kalkulacji kosztów ani czy Odwołujący przyjąłby inne założenia. Rolą Zamawiającego, wynikającą z art. 224 Pzp, jest wszechstronna ocena wyjaśnień wykonawcy i przedstawionych dowodów, z uwzględnieniem wszystkich okoliczności mogących mieć wpływ na wysokość ceny (art. 224 ust. 3 Pzp). Z kolei kontrola sprawowana przez Krajową Izbę Odwoławczą sprowadza się do oceny, czy Zamawiający dochował wymogów ustawy, przeprowadził postępowanie wyjaśniające rzetelnie oraz czy dokonana ocena mieści się w granicach swobodnej oceny zgromadzonego materiału dowodowego. Procedura wyjaśniania ceny nie prowadzi do ustalenia jednej, obiektywnie „prawidłowej” kalkulacji — poszczególni wykonawcy dysponują odmiennym potencjałem organizacyjnym, technicznym, kadrowym, logistycznym i handlowym, co przekłada się na zróżnicowanie kosztów; sam fakt, że inny wykonawca przyjąłby odmienne założenia, nie świadczy o rażąco niskiej cenie.

Postępowanie odwoławcze ma charakter kontrydiktoryjny. Zgodnie z art. 534 ust. 1 Pzp oraz art. 6 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. — Kodeks cywilny (dalej „k.c.”) ciężar wykazania okoliczności, z których wywodzi się skutki prawne, spoczywa na tym, kto je podnosi — w zakresie zarzutów odwołania przede wszystkim na Odwołującym. Niezależnie od tego, stosownie do art. 537 Pzp, ciężar dowodu, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na wykonawcy, który ją złożył (jeżeli przystąpi do postępowania), albo na Zamawiającym. Odwołujący ograniczył się natomiast do twierdzeń nieopartych jakimkolwiek materiałem dowodowym, przedstawiając alternatywny model kalkulacji, co — nawet przy założeniu jego dopuszczalności — nie dowodzi naruszenia ustawy.

IV. Zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 i 10 Pzp (rzekoma niezgodność z warunkami zamówienia i błąd w obliczeniu ceny) — bezzasadny

1. Zakres zobowiązania wykonawcy wynika z opisu przedmiotu zamówienia, a nie z brzmienia kolumny „Wyszczególnienie elementów rozliczeniowych” formularza. Zbiorczy kosztorys ofertowy (załącznik do SWZ) jest formularzem przygotowanym przez Zamawiającego — to Zamawiający określił w nim liczbę porządkową, podstawę specyfikacji technicznej, opis pozycji, jednostkę (m³) oraz ilość (430 m³ w poz. 1), a wykonawca uzupełnia wyłącznie ceny jednostkowe i wartości. Skrócenie przez DROG-BUD opisu pozycji nie zmieniło ani jednostki, ani ilości (430 m³), ani — co najistotniejsze — przedmiotu świadczenia, zdefiniowanego w opisie przedmiotu zamówienia, Szczegółowym Wykazie Robót oraz SST. Składając ofertę, DROG-BUD zobowiązał się wykonać zamówienie zgodnie z całością dokumentacji postępowania, a zatem z zastosowaniem masy asfaltowo-betonowej KR-3 z wytwórni. Pojęcie „warunków zamówienia” obejmuje przede wszystkim opis przedmiotu zamówienia (art. 7 pkt 29 Pzp), z którego obowiązek ten bezpośrednio wynika. Przedmiot świadczenia, do wykonania którego zobowiązuje się w ofercie wykonawca wynika nie tylko z treści zbiorczego kosztorysu ofertowego, ale z całości dokumentacji przetargowej udostępnionej przez Zamawiającego. Dopiero łączna analiza dokumentów postępowania pozwala ustalić jakiego świadczenia oczekuje zamawiający. Jak wskazała w wyroku KIO 958/13 Izba, kosztorysy ofertowe - będące oświadczeniami woli, tak jak i inne

oświadczenia woli podlegają interpretacji. W związku z powyższym nie jest możliwe odrzucenie oferty wykonawcy jedynie z powodu skrócenia opisu pozycji, podczas gdy z treści oświadczenia woli składającego się na ofertę wynika, że wykonawca podjął się realizacji całości przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami zamawiającego.

2. Własne dokumenty wykonawcy potwierdzają zgodność oferty z warunkami zamówienia.

W kosztorysie załączonym do wyjaśnień DROG-BUD w pozycji 1 wskazał wprost: „Remonty cząstkowe nawierzchni bitumicznych mieszanką mineralno-asfaltową, grysową zamkniętą — ANALOGIA — wykonanie remontu masą asfaltowo-betonową KR-3 z wytwórni (przelicznik 2,45 t/m³)”, a w zestawieniu materiałów ujął 1.053,5 t mieszanki mineralno-asfaltowej grysowej zamkniętej (tj. dokładnie 430 m³ × 2,45 t/m³). Twierdzenie Odwołującego, jakoby DROG-BUD zaoferował masę „o nieznanych parametrach”, ewentualnie „masę KR-1”, jest gołosłowne i — co Odwołujący sam przyznaje — stanowi wyłącznie domysł („wnioskować należy, że masa oferowana przez DROG-BUD to masa KR-1”). Tymczasem zgodnie z art. 534 ust. 1 Pzp oraz art. 6 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (dalej „k.c.”) ciężar udowodnienia faktu spoczywa na tym, kto z faktu tego wywodzi skutki prawne, a aktywność dowodową winien wykazywać przede wszystkim Odwołujący. Odwołujący nie przedłożył żadnego dowodu na poparcie tezy o zaoferowaniu masy innej niż KR-3.

3. Niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia musi być oczywista i niewątpliwa — w tej sprawie nie zachodzi.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem odrzucenie oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp wymaga, aby niezgodność była oczywista i niewątpliwa, a Zamawiający miał pewność co do niezgodności oferty z jego oczekiwaniami, przy założeniu, że postanowienia SWZ są jasne i klarowne (tak m.in. wyrok KIO z dnia 9 maja 2024 r., sygn. akt: KIO 1267/24; wyrok KIO z dnia 1 grudnia 2025 r., sygn. akt: KIO 4529/25). Niezgodność musi mieć charakter zasadniczy i nieusuwalny oraz dotyczyć materialnej sprzeczności zakresu zobowiązania zaoferowanego z oczekiwanym (wyrok KIO z dnia 30 listopada 2023 r., sygn. akt: KIO 3434/23). Odrzucenie nie może nastąpić z przyczyn błahych, czysto formalnych, niewpływających na treść oferty (tak wyrok KIO z dnia 13 lutego 2024 r., sygn. akt: KIO 199/24). Zastosowanie tej podstawy wymaga możliwości precyzyjnego określenia, co i w jaki sposób w ofercie jest niezgodne z konkretnie i jednoznacznie ustalonymi postanowieniami SWZ (wyrok KIO z dnia 17 lutego 2026 r., sygn. akt: 5789/25), a ewentualne wątpliwości interpretacyjne rozstrzyga się na korzyść wykonawcy (wyrok KIO z dnia 25 maja 2021 r., sygn. akt: KIO 992/21). W realiach sprawy nie tylko nie ma oczywistej i niewątpliwej niezgodności, lecz przeciwnie — dokumenty wykonawcy jednoznacznie potwierdzają zaoferowanie masy KR-3 z wytwórni.

4. Brak konfliktu z zapisem „z wytwórni” oraz z pozycją recyklera.

Zapis „z wytwórni” dotyczy wyłącznie pozycji 1. Pozycja 2 Zbiorczego kosztorysu („Wykonanie remontu masą asfaltowo-betonową przy użyciu RECYKLERA”, przelicznik 2,5 t/m³) stanowi odrębną pozycję przewidzianą przez samego Zamawiającego. DROG-BUD wycenił obie pozycje rozdzielnie i prawidłowo — pozycję 1 z wykorzystaniem mieszanki mineralno-asfaltowej z wytwórni, a pozycję 2 z wykorzystaniem destruktu bitumicznego (recyklera). Sugestia, że w pozycji 1 wykonawca mógłby zastosować recykler, jest dowolna i sprzeczna z treścią kosztorysu oraz stanowi kolejne nieudowodnione domniemanie Odwołującego.

5. Modyfikacja nakładów lub podstaw KNR nie stanowi niezgodności treści oferty.

Zamawiający nie wymagał w SWZ kalkulacji ceny w oparciu o katalogi nakładów rzeczowych (KNR/KNNR). Katalogi te — od czasu nowelizacji ustawy o cenach z dnia 5 lipca 2001 r. — nie mają mocy powszechnie obowiązującej; mają charakter wyłącznie pomocniczy, uśredniony i historyczny, a ani zamawiający, ani wykonawca nie są zobowiązani do ich stosowania, o ile dokumenty zamówienia wprost tego nie nakazują. W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że podstawy wyceny wskazane w przedmiarze (np. pozycja KNR) mają charakter pomocniczy i stanowią jedynie propozycję wyceny, a wykonawca ma prawo zmienić podstawy wyceny oraz normy nakładów rzeczowych (robocizny, sprzętu, materiałów) danej pozycji według własnej kalkulacji, o ile zaoferowany zakres robót odpowiada opisowi przedmiotu zamówienia (por. wyrok KIO z dnia 19 stycznia 2021 r., sygn. akt: KIO 3458/20; wyrok KIO z dnia 19 września 2023 r., sygn. akt: KIO 2612/23). Tym samym przyjęcie przez DROG-BUD nakładów robocizny lub sprzętu innych niż katalogowe — przy zachowaniu zgodności z zakresem robót i ilościami określonymi przez Zamawiającego (430 m³, przelicznik 2,45 t/m³) — nie może stanowić podstawy odrzucenia oferty z art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp.

6. Brak błędu w obliczeniu ceny (art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp).

Błąd w obliczeniu ceny w rozumieniu art. 226 ust. 1 pkt 10 Pzp nie jest błędem rachunkowym, lecz wadliwym ustaleniem stanu faktycznego stanowiącego podstawę obliczenia (np. zastosowanie niewłaściwej stawki VAT lub niewłaściwej jednostki miary), którego nie da się poprawić w trybie omyłki. Skoro Zamawiający nie postawił szczególnych wymogów co do sposobu obliczenia ceny (w tym sposobu jej kalkulowania), nie można skutecznie zarzucić ofercie wykonawcy błędu w obliczeniu ceny i żądać jej odrzucenia na tej podstawie. Cena oferty DROGBUD została obliczona w oparciu o prawidłowo ustalony — zgodny z dokumentami zamówienia — zakres wymagań i uwzględnia wszystkie elementy cenotwórcze konieczne do wykonania zamówienia. Jak trafnie wskazała Izba (wyrok KIO z dnia 18 stycznia 2023 r., KIO 35/23), sam fakt, że wykonawca rzekomo nie wykazał, iż oferta nie jest rażąco niska, nie oznacza, że nie uwzględnił

zakresu zamówienia albo wycenił inny stan faktyczny; to odwołujący musi udowodnić, że pominięto element cenotwórczy lub błędnie ustalono stan faktyczny (por. także wyrok KIO z dnia 5 lutego 2026 r., sygn. akt: KIO 5465/25). Odwołujący tego nie udowodnił, a nadto nieuprawnienie utożsamia przesłankę z pkt 10 z przesłanką rażąco niskiej ceny (pkt 8).

V. Zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 16 pkt 1 i 3 Pzp (rzekoma rażąco niska cena) — bezzasadny

1. Zamawiający w pełni dopełnił procedury z art. 224 Pzp, a postępowanie wyjaśniające miało charakter rzeczywisty i wieloetapowy.

Zamawiający, działając na podstawie art. 224 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 Pzp, wezwał DROG-BUD do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny (pismo z 21 maja 2026 r.). Po analizie złożonych wyjaśnień powziął dalsze wątpliwości i pismem z dnia 1 czerwca 2026 r. (art. 223 ust. 1 Pzp) wezwał wykonawcę do doprecyzowania ściśle określonego zagadnienia — sposobu zastosowania analogii do pozycji KNR oraz zakresu modyfikacji nakładów katalogowych. Drugie wezwanie nie stanowiło ponowienia procedury z art. 224 Pzp ani próby uzupełnienia całkowicie niewystarczających wyjaśnień, lecz naturalną konsekwencję rzeczywistej analizy materiału. Zamawiający uzyskał wyczerpujące wyjaśnienia poparte dowodami (kosztorys oraz oświadczenie dostawcy mieszanki) i dokonał ich rzetelnej oceny. Procedura nie miała charakteru pozornego, a wyjaśnienia — konkretne, spójne i poparte dowodami — obaliły domniemanie rażąco niskiej ceny (por. standard z wyroku KIO z dnia 6 lutego 2025 r., sygn. akt: KIO 217/25). Tym samym nie ziściła się przesłanka odrzucenia z art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 224 ust. 6 Pzp.

2. Punktem odniesienia jest realna, rynkowa wartość przedmiotu zamówienia, a cena DROG-BUD jest z nią zbieżna.

Cena rażąco niska to cena nierealna, niewiarygodna, oderwana od realiów rynkowych, uniemożliwiająca wykonanie zamówienia (por. wyrok Sądu Okręgowego w Katowicach z dnia 30 stycznia 2007 r., sygn. akt: XIX Ga 3/07). Punktem odniesienia jest realna, rynkowa wartość przedmiotu zamówienia (wyrok KIO z dnia 30 listopada 2021 r., sygn. akt: KIO 3357/21), a cena zbliżona do kwoty oszacowanej przez Zamawiającego przemawia przeciwko uznaniu jej za rażąco niską (por. wyrok KIO z dnia 16 września 2022 r., sygn. akt: KIO 2259/22). Cena oferty DROG-BUD (1.198.604,09 zł) jest praktycznie tożsama z kwotą przeznaczoną na sfinansowanie zamówienia (1.200.000,00 zł), ustaloną przez Zamawiającego — profesjonalnego uczestnika lokalnego rynku robót drogowych. Co więcej, cena ofertowa przewyższa wartość wynikającą z własnego, szczegółowego kosztorysu wykonawcy (1.158.550,42 zł), co dodatkowo potwierdza, że cena zawiera bufor ponad skalkulowane koszty.

3. To oferta Odwołującego, a nie oferta DROG-BUD, odbiega od realiów.

Obowiązek wezwania DROG-BUD do wyjaśnień powstał wyłącznie w relacji do średniej arytmetycznej cen, sztucznie zawyżonej przez rażąco wysoką ofertę Odwołującego (przewyższającą szacunek Zamawiającego o ok. 145%). W relacji do prawidłowo ustalonej wartości zamówienia próg 30% nie został w ogóle przekroczony. Sytuacja, w której to oferta zawyżona zniekształca średnią i sprawia, że oferta zbliżona do szacunku wydaje się „niska”, jest okolicznością obiektywną i znaną orzecznictwu (por. wyrok KIO z dnia 14 grudnia 2018 r., sygn. akt: KIO 2499/18). Sama dysproporcja cen między ofertami nie przesądza o rażąco niskiej cenie — różne podmioty, o odmiennym potencjale, doświadczeniu i relacjach handlowych, mogą oferować różne ceny, co jest przejawem konkurencji, a nie ceny nierynkowej (wyrok KIO z dnia 30 stycznia 2024 r., sygn. akt: KIO 121/24) wskazujący, że eliminowanie konkurencji poprzez wykazywanie zbyt ogólnych wyjaśnień, zbyt małej liczby dowodów czy „niewłaściwej” metody wyliczenia ceny stanowi niezdrową praktykę, skoro każdy wykonawca może przyjąć inne założenia kalkulacyjne).

4. Odrębność niniejszego postępowania od postępowania uprzednio unieważnionego.

Odwołujący odwołuje się do wcześniejszego postępowania (nr ZUK.271.2.3.2026), w którym oferta DROG-BUD została odrzucona na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 8 Pzp, a postępowanie unieważniono na podstawie art. 255 pkt 3 Pzp. Okoliczność ta nie jest kwestionowana, lecz nie prowadzi do wniosków wywodzonych przez Odwołującego. Każde postępowanie o udzielenie zamówienia jest samodzielne i podlega odrębnej ocenie, opartej na materiale dowodowym zgromadzonym w jego toku (art. 7 pkt 18 Pzp — postępowanie prowadzone jest jako uporządkowany ciąg czynności kończący się zawarciem umowy albo unieważnieniem postępowania). Ustawa Pzp nie przewiduje związania Zamawiającego oceną dokonaną w innym postępowaniu, nawet dotyczącym tego samego wykonawcy i zbliżonego przedmiotu. Co istotne, w poprzednim postępowaniu zasadniczą nieprawidłowością stwierdzoną przez Zamawiającego było błędne przyrównanie ceny jednostkowej wskazanej w cenie ofercie do ceny jednostkowej przedstawionej w wyjaśnieniach. W formularzu ofertowym oraz kosztorysie uproszczonym cena jednostkowa została określona dla wykonania remontu cząstkowego w przeliczeniu na 1 m³ masy asfaltobetonowej zgodnie z dokumentacją postępowania oraz Szczegółowym wykazem robót. Natomiast w kosztorysie szczegółowym załączonym do wyjaśnień Wykonawca przedstawił kalkulację ceny jednostkowej w budowania 1 tony mieszanki mineralno-asfaltowej (MMA), odpowiadającą całkowitemu kosztowi wykonania 175,51 m³, a więc ilości remontów cząstkowych zaniżonej w stosunku do ilości przedmiarowych. Wykonawca błędnie przyrównał obie wartości jako tożsame, pomijając obowiązujący przelicznik jednoznacznie określony przez Zamawiającego, wskazany na 1 m³ = 2,45 t MMA. Oznacza to, że rzeczywisty koszt wykonania pozycji rozliczanej w m³ powinien zostać ustalony poprzez przemnożenie ceny jednostkowej odnoszącej się

do 1 tony przez współczynnik 2,45. Brak dokonania tego przeliczenia skutkowało tym, że przedłożone wyjaśnienia nie odnosiły się do rzeczywistej ceny ofertowej zaoferowanej w postępowaniu. W niniejszym postępowaniu wykonawca usunął tę wadę, przeliczając prawidłowo $430 \text{ m}^3 \times 2,45 \text{ t/m}^3 = 1.053,5 \text{ t}$ mieszanki. Zmianie nie uległ stosowany przez Zamawiającego standard oceny, lecz materiał dowodowy przedstawiony przez wykonawcę — a odmienny materiał dowodowy może i w świetle ustawy powinien, prowadzić do odmiennej oceny końcowej.

5. Niedopuszczalność oceny ceny wyłącznie przez pryzmat KNR i kosztorysu inwestorskiego.

Realności ceny nie można oceniać wyłącznie przez pryzmat zgodności z katalogami nakładów rzeczowych ani w drodze automatycznego porównania z kosztorysem inwestorskim. Kosztorys inwestorski służy oszacowaniu wartości zamówienia i zabezpieczeniu środków, a nie weryfikacji ofert wykonawców ani jako wzorzec technologiczny ich kalkulacji; badanie ceny (art. 224 Pzp) oraz ocena i wybór oferty (art. 239 Pzp) to instytucje odrębne, realizujące inne cele. Katalogi KNR opisują uśrednione, w znacznej części nieaktualne standardy, a nie rzeczywiste, zindywidualizowane koszty konkretnego przedsiębiorcy. Wykonawca ma prawo oprzeć kalkulację na własnym rachunku ekonomicznym, technologii, posiadanym potencjale sprzętowym i osobowym, wynegocjowanych warunkach dostaw oraz efekcie skali i sukcesywności prac (art. 224 ust. 3 Pzp). Jak wskazała Izba (wyrok KIO z dnia 19 września 2023 r., sygn. akt: KIO 2612/23), nie jest zasadne podważanie kalkulacji przyjętych przez wykonawcę, jeżeli są one realne i możliwe do przyjęcia, tym bardziej gdy zamawiający nie żądał kalkulowania cen w oparciu o przeliczniki KNR; sama okoliczność, że plan realizacji przyjęty przez wykonawcę nie pokrywa się z założeniami zamawiającego, nie może deprecjonować wyjaśnień. Powołanie własnego kosztorysu wykonawcy (1.158.550,42 zł) służy wyłącznie wykazaniu, że cena ofertowa zawiera bufor ponad koszty skalkulowane przez samego wykonawcę — a nie narzuceniu standardu katalogowego.

6. Zarzuty szczegółowe Odwołującego są bezzasadne.

a) Cena mieszanki (240,00 zł/t). DROG-BUD przedłożył obiektywny dowód — oświadczenie producenta i dostawcy mieszanki (KPRDB „STRZELBUD” Sp. z o.o.) z dnia 22 maja 2026 r., potwierdzające cenę 240,00 zł netto za tonę. W kosztorysie wykonawca przyjął przy tym ostrożnie cenę wyższą — 244,50 zł/t — co działa wyłącznie na korzyść realności kalkulacji. Oświadczenie producenta stanowi obiektywny dowód pochodzący od niezależnego uczestnika rynku, odpowiadający standardom dowodowym wypracowanym w orzecznictwie KIO i nie można odmówić mu wiarygodności tylko dlatego, że nie odpowiada oczekiwaniom Odwołującego (wyrok KIO z dnia 2 lutego 2024 r., sygn. akt: KIO 65/24 oraz KIO 109/24); przepisy nie określają zamkniętego katalogu dowodów (wyrok KIO z dnia 8 października 2024 r., sygn. akt: KIO 3408/24). Twierdzenie Odwołującego, że „na rynku nie występuje mieszanka poniżej 300 zł/t”, nie zostało poparte żadnym dowodem (ofertą dostawcy, danymi rynkowymi) i pozostaje gołosłowne.

b) Ilość mieszanki i rzekome niedoszacowanie. W niniejszym postępowaniu wykonawca prawidłowo przeliczył $430 \text{ m}^3 \times 2,45 \text{ t/m}^3 = 1.053,5 \text{ t}$ mieszanki, usuwając tym samym właśnie tę nieprawidłowość, która w poprzednim, unieważnionym postępowaniu legła u podstaw odrzucenia jego oferty. Zarzut, jakoby „ilość wzrosła z 430 na 1.053,5 t, a pozostałe koszty pozostały bez zmian”, opiera się na pomyleniu jednostki rozliczeniowej. Jednostką bazową robót jest 1 m^3 remontu (poz. 1 — 430 m^3), do której przeliczono nakłady robocizny i sprzętu (np. bituminiarze gr. II: $11,35 \text{ r-g/m}^3 \times 430 \text{ m}^3 = 4.880,5 \text{ r-g}$), natomiast w tonach wyrażono wyłącznie ilość samej mieszanki ($1.053,5 \text{ t} = 430 \text{ m}^3 \times 2,45$). Premisa arytmetyczna zarzutu jest zatem błędna.

c) Współczynnik 2,45 zastosowany „tylko do mieszanki”. DROG-BUD wyjaśnił (pisma z 25 maja i 3 czerwca 2026 r.), że przelicznik $2,45 \text{ t/m}^3$ — zgodnie z wymogiem Zamawiającego — służy wyłącznie ustaleniu ilości mieszanki przypadającej na 1 m^3 remontu, natomiast pozostałe nakłady (robocizna, sprzęt) wynikają z technologii i organizacji punktowych robót utrzymaniowych (oznakowanie miejsca robót, przygotowanie stanowiska, oczyszczenie uszkodzenia, skroplenie emulsji, wbudowanie i zagęszczenie mieszanki, obsługa brygady i sprzętu, uporządkowanie), a nie wprost z masy wbudowywanego materiału. Jest to racjonalne, oparte na wieloletnim doświadczeniu stanowisko techniczne wykonawcy realizującego analogiczne roboty na rzecz Zamawiającego, ocenione przez Zamawiającego — dysponującego wiedzą o przedmiocie zamówienia i lokalnym rynku — jako wiarygodne po analizie obu zestawów wyjaśnień oraz dokumentów kosztorysowych. Indywidualne uwarunkowania organizacyjne wykonawcy (własne zaplecze sprzętowe, własne środki transportu, stałe brygady) są właśnie tymi okolicznościami, które ustawodawca nakazuje uwzględniać przy ocenie realności ceny (art. 224 ust. 3 Pzp).

d) Transport, sprzęt, utylizacja, rozbiórka, koszty pomocnicze. Kosztorys i wyjaśnienia uwzględniają koszty zakupu (1%), koszty pośrednie na poziomie 45% (R+S), zysk oraz dodatkowy zryczałtowany bufor (ok. 3,5%) na czynności towarzyszące, pomocnicze i organizacyjne nieuwjęte wprost w nakładach KNR (łącznie uwzględniające m.in. mobilizację brygad i sprzętu, dojazdy między miejscami robót, gotowość sprzętu i personelu). Wykonawca wskazał na własne zaplecze sprzętowe i logistyczne, lokalny charakter robót (teren miasta Tczewa), efekt skali oraz stałą współpracę z dostawcą, co pozwala ograniczyć koszty transportu i zaopatrzenia. Zarzut braku kosztów frezowania jest chybiony — frezowanie nawierzchni stanowi odrębną pozycję kosztorysu (poz. 3, KNR AT-03 0102/01), wycenioną wraz z frezarką i samochodem samowyladowczym. Co do pozycji 8 (Naprawa przez uszczelnienie podłużnych i poprzecznych spękań —

KNR 2-31 0315/05), właściwa dla niej technologia (zalewanie spękań masą zalewową) jest wyceniona (masa asfaltowa zalewowa oraz kocioł do grzania bitumu); Odwołujący nie wykazał, by wskazywane przez niego urządzenia (frezarka, „zlewarka”, lanca gorącego powietrza, grunotownik) były dla tej technologii niezbędne i nieujęte w przyjętych narzutach. Ciężar dowodu w tym zakresie spoczywa na Odwołującym (art. 534 ust. 1 Pzp, art. 6 k.c.).

Powyższe potwierdza, że wyjaśnienia DROG-BUD były rzeczowe, kompletne i poparte dowodami, a Zamawiający dokonał ich rzetelnej, merytorycznej oceny. Odwołujący nie wykazał, by którakolwiek pozycja kosztorysowa została pominięta — spór dotyczy wyłącznie wysokości kosztów przypisanych do poszczególnych elementów kalkulacji, a nie zakresu robót objętych ofertą. Co do zarzutu naruszenia art. 16 pkt 1 i 3 Pzp, uznanie konkretnego działania za naruszające zasadę uczciwej konkurencji i równego traktowania wymaga ustalenia, na czym ono polegało, i przypisania mu cech konkretnego deliktu; Odwołujący temu obowiązкови nie podołał. Same wątpliwości i oczekiwania Odwołującego, nieoparte dowodami, nie mogą stanowić podstawy uznania ceny za nierealną (por. wyrok KIO z dnia 23 marca 2026 r., sygn. akt: KIO 262/26). Zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 16 pkt 1 i 3 Pzp jest bezzasadny.

VI. Zarzut naruszenia art. 239 ust. 1 i 2 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 oraz art. 17 ust. 2 Pzp — bezzasadny

Zarzut ten ma charakter wyłącznie pochodny (wtórny) względem zarzutów z art. 226 ust. 1 pkt 5, 10 i 8 Pzp i — jak przyznaje sam Odwołujący — stanowić ma „prostą konsekwencję” ich uwzględnienia. Skoro oferta DROG-BUD nie podlega odrzuceniu, jej wybór jako najkorzystniejszej, dokonany zgodnie z kryteriami oceny ofert określonymi w dokumentach zamówienia, jest prawidłowy i zgodny z art. 239 ust. 1 i 2 Pzp. Zamawiający nie naruszył ani zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców (art. 16 pkt 1 Pzp), ani art. 17 ust. 2 Pzp — przeciwnie, wybór oferty Odwołującego za cenę przeszło dwukrotnie wyższą od oferty konkurencyjnej i od kwoty przeznaczonej na sfinansowanie zamówienia naruszałby zasadę efektywności wydatkowania środków publicznych.

VII. Podsumowanie

Wszystkie zarzuty odwołania są bezzasadne. Oferta DROG-BUD jest zgodna z warunkami zamówienia (przedmiot świadczenia — masa KR-3 z wytwórni — wynika z opisu przedmiotu zamówienia i znajduje potwierdzenie w dokumentach wykonawcy), nie zawiera błędu w obliczeniu ceny, a złożone wyjaśnienia wraz z dowodami obaliły domniemanie rażąco niskiej ceny. Cena oferty DROG-BUD jest zbieżna z kwotą przeznaczoną na sfinansowanie zamówienia i przewyższa wartość własnego kosztorysu wykonawcy, a zarzuty Odwołującego pozostają gołosłowne i nieudowodnione (art. 534 ust. 1 Pzp, art. 6 k.c.). Zamawiający przeprowadził wieloetapową, rzetelną procedurę badania ceny zgodnie z art. 224 i art. 223 ust. 1 Pzp, a Odwołujący nie wykazał konkretnych uchybień w procesie tej oceny, ograniczając się do przedstawienia własnej, alternatywnej kalkulacji. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym przez Izbę w wyroku KIO z dnia 23 lutego 2026 r., sygn. akt: KIO 5813/25 dyspozycja art. 224 ust. 1 pzp skierowana jest Zamawiającego i to Zamawiający jako gospodarz postępowania ocenia złożone wyjaśnienia. Zamawiający nie jest natomiast zobowiązany żądać od wybranego wykonawcy wyjaśnień ceny z uwagi na wątpliwości, jakie ma odwołujący. W tym stanie rzeczy wniosek o oddalenie odwołania w całości jest w pełni uzasadniony.

Odwołujący w piśmie procesowym z 27.07.2026 r. podał: (...) w odpowiedzi na złożoną odpowiedź na odwołanie oraz stanowisko Przystępującego (...) zawarte w przystąpieniu podtrzymuję w całości zarzuty podniesione na odwołaniu oraz wnoszę o:

1) dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z następujących dokumentów:

a) znajdujących się w dokumentacji postępowania Szczegółowego Wykazu Robót, Ogólnej Specyfikacji Technicznej D-m-00.00.00 (Wymagania Ogólne), Szczegółowej Specyfikacji Technicznej D-05.03.17a (Remont częściowy nawierzchni bitumicznych masą na gorąco z wytwórni), Szczegółowej Specyfikacji Technicznej Zalewania Spękań D-05.03.15, Szczegółowej Specyfikacji Technicznej D-05.03.11a (Doraźna naprawa odkształceń nawierzchni asfaltowej za pomocą frezowania) wszystkie w celu wykazania faktów:

-złożenia przez DROG-BUD oferty niezgodnej z warunkami zamówienia (w zakresie mieszanki KR-3 z wytwórni), mimo że taki wymóg postawił Zamawiający;

-nieuwzględnienia przez DROG-BUD w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny i nieskalkulowania w cenie ofertowej następujących elementów składających się na przedmiot zamówienia:

i. koszt transportu mieszanki mineralno-bitumicznej z wytwórni do miejsca wbudowania;

ii. koszt zapewnienia sprzętu niezbędnego do wykonania naprawy podłużnych i poprzecznych spękań nawierzchni (pkt 6 Zbiorczego przedmiaru robót/poz. 8 kosztorysu DROG-BUD) w postaci frezarki, szczotek mechanicznych, lancy gorącego powietrza, wtryskarki grunotownika, urządzenia do wypełniania spękań zalewą, urządzenia do posypywania zalewy materiałem sytkim;

iii. utylizacji urobku;

iv. rozbiórki nawierzchni;

b) załączonych do niniejszego pisma: Cennika ogólnego dla mieszanek mineralno-asfaltowych MASFALT Sp. z o.o. z dnia 22.06.2026 r., Cennika ogólnego dla mieszanek mineralno-asfaltowych MASFALT Sp. z o.o. z dnia 11.03.2026 r.,

Oferty cenowej PBDiM Sp. z o.o. z dnia 24.06.2026 r., Faktury VAT wystawionej przez PBD S.A. z dnia 23.06.2026 r. wszystkie na fakt rynkowej ceny masy asfaltowo-betonowej KR-3 z wytwórni;

c)załączonego do niniejszego pisma Kosztorysu na transport mieszanki sporządzonego przy użyciu programu NORMA PRO oraz przy uwzględnieniu uwarunkowań przyjętych przez DROG-BUD w złożonych wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny na fakt wartości nieuwzględnionego w cenie oferty DROG-BUD kosztu transportu mieszanki mineralno-bitumicznej z wytwórni do miejsca wbudowania;

d)załączonego do niniejszego pisma Kosztorysu na frezowanie nawierzchni bitumicznej sporządzonego przy użyciu programu NORMA PRO oraz przy uwzględnieniu uwarunkowań przyjętych przez DROG-BUD w złożonych wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny na fakt wartości nieuwzględnionych w cenie oferty kosztów: (i) rozbiórki bez względu na rodzaj dotychczasowej nawierzchni przez wyklucie lub frezowanie, (ii) usunięcia luźnych okruszków nawierzchni, (iii) wywieżenia i utylizacji materiałów nie nadających się do ponownego wbudowania jako kosztów składających się na czynności wyspecyfikowane przez Zamawiającego w poz. 1 Szczegółowego Wykazu Robót;

2)dopuszczenie i przeprowadzenie dowodu z przesłuchania stron na fakt:

a)złożenia przez DROG-BUD oferty zawierającej rażąco niską cenę w tym w szczególności: błędnego pominięcia przez DROG-BUD przelicznika 2,45 w stosunku do pozostałych pozycji kosztowych w pozycji Nr 1 kosztorysu DROG-BUD nieuwzględnienia w cenie oferty: kosztów transportu masy, wymaganego sprzętu

Odnosząc się do argumentacji przedstawionej przez uczestników postępowania w odpowiedzi na złożone odwołanie wskazać należy jak niżej.

I. Ad. zarzutu naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 i 10 PZP (niezgodność z warunkami zamówienia oraz błąd w obliczeniu).

Przystępujący podnosząc niezasadność zarzutu wskazał, że Zbiorczy kosztorys ofertowy ma charakter pomocniczy, a nazewnictwo poszczególnych pozycji kosztorysu nie przesądza o zakresie materiałów przyjętych do wyceny o ile z całokształtu dokumentacji ofertowej wynika, że wymagany element został uwzględniony. Nadto do przystąpienia Przystępujący dołączył nowe oświadczenie dostawcy, złożone po dniu złożenia odwołania, zgodnie z którym miałby oferować dostarczenie masy asfaltowo-bitumicznej KR-3 z wytwórni.

Zamawiający natomiast w tym zakresie wskazał, że:

1)zobowiązanie wykonawcy jest określone nie tylko w treści złożonej oferty, lecz także w całości dokumentacji przetargowej;

2)do wyjaśnień Przystępującego, złożonych na etapie badania rażąco niskiej ceny, Przystępujący załączył kosztorys, w którym wskazana została mieszanka KR-3;

3)nie występuje oczywista niezgodność treści oferty z warunkami zamówienia określonymi w postępowaniu;

4)Odwołujący nie udowodnił, że w ofercie Przystępującego pominięto element cenotwórczy.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do argumentacji Przystępującego wskazać należy na treść § 4 ust. 1 wzoru umowy stanowiącego Załącznik nr 8 do SWZ:

Nie ulega zatem wątpliwości, że Wykonawcy wyłonionemu w postępowaniu będzie przysługiwało wynagrodzenie kosztorysowe. Zatem składany wraz z ofertą kosztorys służy jako wiążąca podstawa do obliczenia ceny oraz późniejszego rozliczania faktycznie wykonanych prac. Z tego powodu złożony Zbiorczy kosztorys nie jest dokumentem pomocniczym.

Zważywszy na postanowienia SWZ z rozdziału 11 Opis sposobu przygotowania oferty:

1)p. 11.1 – „Treść oferty musi odpowiadać treści Specyfikacji Warunków Zamówienia”;

2)p. 11.2.2 – „Do oferty należy dołączyć wypełniony Zbiorczy kosztorys ofertowy właściwy dla części zamówienia na którą Wykonawca składa ofertę – Zał. 1a do SWZ”

nie ulega też wątpliwości, że Zbiorczy kosztorys ofertowy jest elementem oferty złożonej przez Przystępującego.

Idąc dalej nie może budzić wątpliwości, że DROG-BUD w złożonym Zbiorczym kosztorysie ofertowym dokonał modyfikacji polegającej na usunięciu w udostępnionym przez Zamawiającego formularzu zwrotu: „asfaltowo-betonowej KR-3 z wytwórni [przelicznik 2,45 t/m³]”.

W żadnym innym miejscu złożonej przez DROG-BUD oferty nie wskazano by oferowana była mieszanka KR-3 z wytwórni. Poz. 1 Zbiorczego kosztorysu była jedynym fragmentem oferty odnoszącym się do rodzaju mieszanki. Nie zachodzi zatem wewnętrzna sprzeczność w samej treści oferty. Co bardzo ważne, Zbiorczy kosztorys nie był dokumentem przygotowywanym samodzielnie przez wykonawców do którego należało przenieść opisy z przedmiaru zamawiającego, na którym to etapie mogłoby dojść do niezamierzonych omyłek. To Zamawiający przygotował oddzielny dokument przedmiaru oraz oddzielny formularz Zbiorczego kosztorysu ofertowego. Co potwierdził sam Zamawiający w odpowiedzi na odwołanie, wypełnieniu podlegały tylko ceny jednostkowe i wartości. DROG-BUD w unieważnionym Poprzednim postępowaniu ogłoszonym przez Zamawiającego na tożsamy przedmiot umowy (Zamawiający twierdzi, że

przedmiot zamówienia w obu postępowaniach jest „zbliżony”, w istocie jest tożsamy) wraz z ofertą złożył niemodyfikowany Zbiór kosztorys ofertowy zatem potwierdził, że jest w stanie złożyć dokument zgodny z wymaganiami Zamawiającego. Wbrew sugestii Zamawiającego, treści oferty DROG-BUD nie można odczytywać przez pryzmat treści wyjaśnień złożonych na etapie wyjaśniania rażąco niskiej ceny, czyli na etapie badania i oceny ofert. Wyjaśnienia takie nie stanowią elementu oferty i uwzględnienie ich treści stanowiłoby niedopuszczalne, w świetle treści przepisu art. 233 ust. 1 PZP, negocjacje dotyczące złożonej oferty. Podobnie należy ocenić złożoną wraz z przystąpieniem ofertę na mieszankę z dnia 24.06.2026 r. (już po złożeniu odwołania).

Idąc dalej Zamawiający postuluje, by niezgodność treści oferty (z którą bezsprzecznie mamy do czynienia w niniejszym postępowaniu – złożony kosztorys nie odpowiada formularzowi, który opublikował Zamawiający) była oczywista i niewątpliwa w świetle jasnych i klarownych postanowień SWZ.

Jak zostało wykazane powyżej niezgodność treści oferty DROG-BUD z warunkami zamówienia jest oczywista (modyfikacja kosztorysu nie jest kwestionowana). Żaden z uczestników postępowania nie przedstawił też twierdzenia, aby postanowienia SWZ w zakresie wymogu zastosowania mieszanki KR-3 z wytwórni były niejasne czy nieprecyzyjne zatem bezspornie ta przesłanka także została spełniona.

Nie sposób też uznać, by rodzaj użytej mieszanki jako pozycji najdroższej w kosztorysie, mógł być uznany za niezgodność marginalną, usprawiedliwioną np. zasadą proporcjonalności.

Zatem nawet w świetle argumentacji samego Zamawiającego spełnione zostały wszelkie przesłanki warunkujące uznanie oferty DROG-BUD za niezgodną z warunkami zamówienia, bowiem DROG-BUD nie zaoferował wymaganej mieszanki KR-3 z wytwórni. Usunięcie z kosztorysu wskazanego fragmentu stanowi bowiem oświadczenie o oferowaniu nieznanego rodzaju mieszanki (z dostępnych od KR-1 do KR-6) oraz nieznanego pochodzenia (z dostępnych mieszanek z wytwórni oraz pozyskiwanych z placu budowy).

W tak ustalonym stanie faktycznym pozostali uczestnicy postępowania odwoławczego postulują, by oceniać zakres zobowiązania DROG-BUD przez pryzmat kompleksowych zapisów dokumentacji postępowania. Zdaniem Zamawiającego wymóg użycia mieszanki KR-3 wynikać ma ze Szczegółowych Specyfikacji Technicznych oraz Szczegółowego Wykazu Robót.

Odnosząc się do tak przedstawionej argumentacji wskazać należy, że miałyby ona zastosowanie co najwyżej w świetle badania możliwości zastosowania instytucji poprawienia omyłek w treści oferty, której jednak Zamawiający nie zastosował zatem rozważania w tym zakresie należy uznać za zbędne na tym etapie postępowania.

Jedynie na marginesie zauważyć należy, że żadna z Szczegółowych Specyfikacji Technicznych nie określa wymogu stosowania mieszanki KR-3. SST dedykowana pracom z pozycji 1 Kosztorysu (D-05.03.17a – Remont części nawierzchni bitumicznych masą na gorąco z wytwórni) w pkt 2.3 Mieszanki mineralno-asfaltowe wytwarzane i wbudowywane na gorąco ppkt 2.3.1 Beton asfaltowy w zakresie zasad wytwarzania betonu asfaltowego odsyła do Ogólnej Specyfikacji Technicznej OST D-05.03.05. Takiego dokumentu, z przyczyn znanych tylko Zamawiającemu, próżno szukać w dokumentacji postępowania, mimo że stanowił element dokumentacji przetargowej w Poprzednim postępowaniu. Zatem odczytywanie zobowiązania DROG-BUD przez pryzmat treści Szczegółowych Specyfikacji Technicznych nie pozwala na przyjęcie by w ofercie zaszła omyłka podlegająca poprawieniu w trybie art. 223 ust. 2 pkt 1-3 PZP.

Odwołująca przyznaje, że w dokumencie Szczegółowy Wykaz Robót pod poz. 1 znalazł się zwrot: „1. Wykonanie remontu częściowego w przeliczeniu na 1m³ masy asfaltowo-betonowej KR-3 z wytwórni [przelicznik 2,45 t/m³]”:

Zauważyć jednak należy, że poszczególne pozycje w Szczegółowym wykazie robót w istocie stanowią dokładne powielenie poszczególnych pozycji ze Zbiórczego kosztorysu ofertowego z tą tylko zmianą, że opisano w nim szczegółowe czynności składające się na każdą z pozycji:

Mamy zatem do czynienia z sytuacją, gdy w istocie tylko jedno zdanie w dokumentacji postępowania określa przedmiot zamówienia w zakresie zastosowanej mieszanki. To jedno zdanie zostało przez Przystępującego zmienione w sposób istotny, tak by zobowiązanie wykonawcy nie polegało na dostarczeniu mieszanki KR-3 z wytwórni, lecz każdej dowolnej mieszanki.

Przystępujący w wyjaśnieniach napisał:

Jest to oczywista nieprawda, bowiem Przystępujący nie musiał nic powielać. Do wypełnienia pozostawały jedynie pozycje „cena” i „wartość”, a Zamawiający udostępnił formularz w edytowalnym formacie. Nie ma innego wytłumaczenia dla zmiany opisu pozycji nr 1 Zbiórczego kosztorysu jak tylko intencjonalne działanie samego Przystępującego.

W tych okolicznościach poprawienie oferty DROG-BUD i dopisanie w Zbiórczym kosztorysie ofertowym usuniętego zwrotu w istocie stanowiłoby niedozwoloną zmianę treści oferty, a nie poprawienie oczywistej omyłki.

II. Rażąco niska cena w ofercie DROG-BUD

1. Koszt transportu mieszanki

Zdaniem przystępującego (i Zamawiającego) koszty transportu mieszanki zostały uwzględnione i prawidłowo skalkulowane w kosztach pośrednich prowadzonej działalności gospodarczej. Zgodnie z przedłożonym wraz z wyjaśnieniami rażąco niskiej ceny Kosztorysem inwestorskim Przystępujący skalkulował koszty pośrednie jako 45% (R+S). Sposób wyliczenia kosztów pośrednich przez Przystępującego odpowiada ogólnym założeniom wynikającym z opracowań SEKOCENBUD Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie. Zatem także i rozumienie tej pozycji winno odpowiadać rynkowym standardom. Zgodnie z powszechnie stosowaną formułą koszty pośrednie w kosztorysie to te wydatki, których nie można przypisać bezpośrednio do konkretnej pozycji robót czy materiałów, ale które są niezbędne do realizacji całego przedsięwzięcia. W budownictwie i innych branżach koszty te obejmują m.in.:

- administrację i zarządzanie budową,
- nadzór techniczny,
- koszty zaplecza budowy (biura, magazyny, kontenery socjalne), - media (energia elektryczna, woda, ogrzewanie),
- ubezpieczenia i opłaty związane z prowadzeniem robót.

Przeciwieństwem kosztów pośrednich są koszty bezpośrednie, czyli koszty związane z realizacją danej pozycji kosztorysowej. W realiach badanej sprawy takim przykładem kosztów pozycji Remonty częściowe nawierzchni bitumicznych mieszanką asfaltowo-betonową są właśnie koszty zakupu i transportu mieszanki na miejsce wbudowania. Absurdalne jest zatem obecnie lansowane na etapie postępowania odwoławczego twierdzenie, że koszty pośrednie miałyby obejmować także typowy koszt bezpośredni w postaci kosztu transportu mieszanki w miejsce wbudowania. Co więcej, stanowisko takie jest wprost sprzeczne z treścią wyjaśnień złożonych w dniu 25.05.2026 r. przez DROG-BUD w odpowiedzi na wezwanie do wyjaśnienia rażąco niskiej ceny w których czytamy: Nie może budzić wątpliwości, że w skład standardowych kosztów organizacyjnych nie wchodzi typowe koszty bezpośrednie takie jak koszt transportu mieszanki. W tym zakresie Zamawiający broniąc dokonanych w postępowaniu czynności wskazał, że oparł się na samych oświadczeniach DROG-BUD tj. o posiadaniu własnego zaplecza sprzętowego oraz lokalnym charakterze robót. Co do zaplecza sprzętowego Odwołująca przedstawia argumentację w kolejnym akapicie, a w tym miejscu zauważa, że nie może być mowy o lokalnym charakterze robót, w kontekście transportu mieszanki, jeśli wytwórnia mieszanki mieści się 76 km od miejsca wbudowania materiału.

Niezależnie od powyższej argumentacji wyjaśnienia DROG-BUD nie obalają domniemania rażąco niskiej ceny zawartej w ofercie także z innego powodu. Nawet bowiem gdyby przyjąć, że koszt transportu mógł być uwzględniony w kosztach pośrednich (czemu Odwołująca stanowczo zaprzecza) obalenie domniemania rażąco niskiej ceny wymagało, zgodnie z art. 224 ust. 1 PZP, złożenia dowodów w zakresie dysponowania własnym/cudzym zapleczem sprzętowym niezbędnym do przetransportowania przeszło 1000 ton mieszanki z odległej o 76 km wytwórni. Do wyjaśnień nie tyle nie załączono dowodów na posiadanie takiego zaplecza, lecz wręcz nie pojawiły się w wyjaśnieniach nawet gołosłowne twierdzenia w tym zakresie.

Świadczy to o nierzetelnej ocenie wyjaśnień przez Zamawiającego. Odwołująca, która zna i śledzi lokalny rynek remontów dróg, ma wiedzę, że DROG-BUD wykonując roboty drogowe korzysta z zaplecza sprzętowego do transportu innych firm. Tytułem przykładu wskazać należy na roboty realizowane na ulicy Bałdowskiej oraz ul. 30 Stycznia w Tczewie, gdzie DROG-BUD korzystał z zaplecza firmy Zakład Betoniarski Tadeusz Marciński Usługi Sprzętowo-Transportowe, ul. Dworzec Suchostrzygi 83, 83110 Tczew. Stosując przyjęte przez DROG-BUD stawki za samochód samowyładowczy 10-15t (vide: poz. 3 Kosztorysu załączonego przez DROG-BUD do wyjaśnień RNC – 105,38 zł/m-g), oraz odległość, na którą ma być przewożona mieszanka (76 km), pominięty w cenie oferty przez DROG-BUD koszt transportu mieszanki to kwota rzędu 187.697,36 zł brutto. Z oczywistych względów bufor jaki został przyjęty przez DROG-BUD w kwocie 40 tys. zł nie jest wystarczający na skompensowanie tego kosztudowód: kosztorys na transport mieszanki

2.Koszt sprzętu do frezowania nawierzchni

Wodniesieniu do zarzutu o pominięciu kosztów sprzętu do frezowania nawierzchni w swoim przystąpieniu DROG-BUD nie zajął stanowiska i nie przedstawił żadnych twierdzeń, które miał obowiązek podnieść w terminie na przystąpieniu. Mimo że jeden z punktów przystąpienia w tytule takie odniesienie posiada (1. Koszty transportu oraz sprzętu do frezowania nawierzchni) próżno szukać w treści przystąpienia jakichkolwiek twierdzeń dotyczących zagadnienia.

W tych okolicznościach Odwołująca podejmuje polemikę z Zamawiającym, który w tym zakresie zdawkowo wskazał, że frezowanie nawierzchni stanowi odrębną pozycję kosztorysu (poz. 3), wycenioną wraz z frezarką oraz samochodem samowyładowczym. Uszło jednak uwadze Zamawiającego, że zgodnie ze Szczegółowym Wykazem Robót, obok frezowania z poz. 3 Wykazu (Wykonanie remontu częściowego nawierzchni bitumicznych – likwidacja nierówności przez frezowanie) poz. 1 Wykazu również obejmuje czynności polegające na: „rozbiórka bez względu na rodzaj dotychczasowej nawierzchni przez wykucie lub frezowanie”. Wycenione przez DROG-BUD w poz. 3 frezarka do nawierzchni drogowych oraz samochód samowyładowczy uwzględnione zostały w kosztorysie tylko w wymiarze właściwym dla pozycji 3 tj. 201 m2.

W pozycji 1 (430m³) DROG-BUD bezsprzecznie nie przewidział kosztów odpowiadających kosztom robocizny i użycia sprzętu polegającym na przygotowaniu nawierzchni przed naprawą (rozbiórka nawierzchni przez wykucie lub frezowanie). Zgodnie z SST D-05.03.17a pkt 3.2 (dot. poz. 1 Kosztorysu) Wykonawca winien wykazać się możliwością korzystania ze sprzętu do przygotowania nawierzchni do naprawy takiego jak: przecinarki z diamentowymi tarczami tnącymi o mocy co najmniej 10kW lub podobnie działające urządzenia, sprężarki o wydajności o 2 do 5 m³ powietrza na minutę, przy ciśnieniu od 0,3 do 0,8 MPa, szczotki mechaniczne o mocy co najmniej 10 kW z wirującymi dyskami z drutów stalowych, walcowe lub garkowe szczotki mechaniczne. W pozycji 1 Kosztorysu DROG-BUD wskazał tylko na: skrapiaarkę do bituminu, walec statyczny samojezdny oraz ciągnik kołowy. Brakujący sprzęt nie występuje także w Zestawieniu sprzętu (strona 9 Kosztorysu). Co istotne w świetle stanowiska Zamawiającego, frezarka i samochód samowyladowczy w zestawieniu sprzętu został uwzględniony tylko w wymiarze wskazanym w poz. 3 Kosztorysu (odpowiednio ilość: 7,035 w zakresie samochodu oraz 2,412 w zakresie frezarki), zatem wskazany sprzęt nie został w żadnym zakresie uwzględniony na potrzeby prac z poz. 1 Kosztorysu. Zarzut Odwołującej w świetle ustalonego stanu faktycznego jest zasadny. Stosując przyjęte przez DROG-BUD stawki za samochód samowyladowczy 10-15t (vide: poz. 3 Kosztorysu załączonego przez DROG-BUD do wyjaśnień RNC – 105,38 zł/m-g) oraz stawkę za frezarkę dc nawierzchni (vide: poz. 3 Kosztorysu załączonego przez DROGBUD do wyjaśnień RNC – 251,60 zł/m-g), pominięty w cenie oferty przez DROG-BUD koszt wykorzystania sprzętu do przygotowania nawierzchni do naprawy to kwota rzędu 163.133,62 zł brutto. Z oczywistych względów bufor jaki został przyjęty przez DROGBUD w kwocie 40 tys. zł nie jest wystarczający na skompensowanie tego kosztu. W załączonym kosztorysie Odwołująca, na korzyść DROG-BUD, nie uwzględniła cięcia nawierzchni, ponieważ trudno określić długości krawędzi łat, ani mechanicznej rozbiórki, tylko frezowanie. Podobnie w kosztorysie nie uwzględniono utylizacji, a tylko odwiezienie gruzu na 2 km, bowiem nie jest obecnie możliwe ustalenie, czy Zamawiający poleci gruz zutylizować, czy też przewieźć w wyznaczone miejsce. dowód: kosztorys na frezowanie nawierzchni bitumicznej

3.Brak zastosowania przelicznika 2,45 dla wszystkich składników cenotwórczych pozycji 1 Zbiorczego kosztorysu ofertowego

W tym zakresie Zamawiający, wezwaniem z dnia 1.06.2026 r., wezwał DROG-BUD do wyjaśnienia sposobu zastosowania analogii w ramach pozycji KNR 2-31 1106/01 oraz wskazania, które nakłady katalogowe zostały zmodyfikowane względem KNR oraz przedstawienie uzasadnienia technicznego i technologicznego tych zmian. Samo wezwanie ocenić należy oczywiście jako zasadne, jednak już przyjęcie wyjaśnień złożonych przez DROG-BUD jawi się jako skrajnie nierzetelne. Zamawiający przyjął bowiem jako przekonujące i uzasadniające brak rażąco niskiej ceny wyjaśnienia w których DROG-BUD sugeruje, że nakłady w postaci pracy bitumiarzy czy też pracy sprzętu w postaci skrapiaarki, walca czy ciągnika nie ulegną zmianie na skutek zmiany ilości mieszanki do wbudowania z ilości 430 ton na 1050 ton. Zauważyć bowiem należy, że pozycja KNR 2-31 1106/01 domyślnie liczona jest dla wartości bazowej liczonej w tonach (okoliczność przyznana przez DROG-BUD – str. 1 wyjaśnień z dnia 03.06.2026 r.). Zatem rzetelne dokonanie kalkulacji, przy uwzględnieniu narzuconego przez Zamawiającego przelicznika 2,45 t/m³ winno skutkować przyjęciem wartości bazowej pozycji nie 430 m³, lecz 1053,5 ton. DROG-BUD usiłuje przekonać Izbę, że przyjęcie przez niego kosztów pracy pracowników i kosztów pracy sprzętu dla wartości 430 ton jest odpowiednie dla zakładanego przez Zamawiającego zużycia mieszanki na poziomie blisko 2,5 razy większym. Innymi słowy DROG-BUD twierdzi, że tak organizuje proces technologiczny, że w wyniku 2,5 razy większej ilości masy do wbudowania tylko koszt zakupu mieszanki ulega zmianie, a jego pracownicy wbudują 1050 ton masy w takim samym czasie jaki jest zakładany dla wbudowania 430 ton. Dalej DROG-BUD twierdzi, że czas pracy maszyn i koszt ich użytkowania, jaki przyjął dla wbudowania 430 ton masy, nie ulegnie zmianie poprzez wbudowanie kolejnych 623,5 ton masy. Zdaniem Odwołującej samo odwołanie się do doświadczenia życiowego i faktów znanych Składowi Orzekającemu Izby z urzędu pozwala na przyjęcie absurdalności przyjętego założenia. Mimo wszystko, z ostrożności poddając analizie złożone przez przystępującego wyjaśnienia zważyć należy, że miał on obowiązek wskazać na konkretne i miarodajne rozwiązania, które w tym konkretnym stanie faktycznym, uzasadniają przyjętą przez niego kalkulację. W wyjaśnieniach znajdują się jednak tylko ogólne, gołosłowne deklaracje, jak wieloletnie doświadczenie i realizacja podobnych zamówień.

Znamienne jest, że w Poprzednim postępowaniu, kiedy to DROG-BUD sporządził kosztorys z odniesieniem do 430 ton, w kosztorysie jaki został złożony przyjęte zostały dokładnie takie same wartości pozycji jak w obecnym postępowaniu (za wyjątkiem mieszanki). Obecnie w wyjaśnieniach DROG-BUD twierdzi, że: „zastosowanie analogii polegało na dostosowaniu części nakładów do rzeczywistych warunków organizacyjnych i technologicznych wykonywania robót (...)”. W istocie jednak DROGBUD nie dokonał modyfikacji żadnych z nakładów poza ceną mieszanki. Prawidłowo obliczona Pozycja Nr 1- Wykonanie remontu cząstkowego w przeliczeniu na 1 m³ masy asfaltowo- betonowej KR-3 z wytwórni [przelicznik 2,45t/m³], przy zastosowaniu stawek oraz cen Wykonawcy „DROG-BUD” wygląda następująco:

Co po doliczeniu narzutów oraz podatku VAT tylko dla 1 Pozycji stanowiłoby poniższą kwotę:

4.Cena zakupu mieszanki

Odwołująca podtrzymuje, że zaoferowana przez DROG-BUD mieszanka nie jest mieszanką KR-3 z wytwórni, a wskazana w wyjaśnieniach cena 240,00 netto/tona (w ofercie nie wskazano, że wartość 240 odpowiada złotówkom, ale zakładając racjonalność oferenta zamierzał zaproponować cenę w walucie obowiązującej w kraju prowadzonej działalności) nie jest rynkową ceną takiej mieszanki. W okresie ofertowania oraz obecnie na rynku nie występowały i nie występują mieszanki w cenach poniżej 290 zł za tonę, a jeżeli mówimy o mieszankach KR-3, ceny te są znacznie wyższe.

Dowód: Cennik ogólny dla mieszkanek mineralno-asfaltowych MASFALT Sp. z o.o. z dnia 22.06.2026 r., Cennik ogólny dla mieszkanek mineralno-asfaltowych MASFALT Sp. z o.o. z dnia 11.03.2026 r., Oferta cenowa PBDiM Sp. z o.o. z dnia 24.06.2026 r., Faktura VAT wystawiona przez PBD S.A. z dnia 23.06.2026 r.

5.Brak uwzględnienia kosztów sprzętu i materiałów na poziomie adekwatnym do wykonania prac z poz. 8 Kosztorysu

W zakresie tego zarzutu Przystępujący w swoim przystąpieniu nie zajął stanowiska i nie przedstawił żadnych twierdzeń, które miał obowiązek podnieść w terminie na przystąpienie. W tych okolicznościach Odwołująca podejmie polemikę z Zamawiającym, który w tym zakresie wskazał, że technologia właściwa dla poz. 8 (Naprawa przez uszczelnienie podłużnych i poprzecznych spękań – KNR 2-31 0315/05) została przez DROG-BUD wyceniona bowiem kalkulacja zawiera zalewanie spękań masą zalewową przy użyciu masy asfaltowej oraz kotła do grzania bitumu. Nadto Zamawiający zarzucił Odwołującej, że ta nie wykazała, że urządzenia takie jak frezarka, zlewarka, lanca gorącego powietrza, gruntownik były dla technologii wymaganej przez Zamawiającego niezbędne i nieujęte w narzutach Przystępującego. Odpowiadając na stanowisko Zamawiającego Odwołująca pragnie zwrócić uwagę, że treść SST D-05.03.15 (SZCZEGÓŁOWA SPECYFIKACJA TECHNICZNA ZALEWANIE SPĘKAŃ). Zgodnie z pkt 3.1 wskazanej (Wymagania dotyczące sprzętu) do wykonania tego zakresu wymagane jest posiadanie następującego sprzętu:

- frezarki
- szczotki mechaniczne
- lance gorącego powietrza
- kotły do podgrzewania zalewy
- wtryskarki gruntuownika
- urządzenia do wypełniania spękań zalewą
- urządzenia do posypywania zalewy materiałem sypkim.

W dalszej części SST (5.3 Podstawowe metody naprawiania (uszczelniania) spękań Zamawiający wyspecyfikował dopuszczalne metody uszczelniania spękań:

- a)Uszczelnienie pasmowe – wymagająca zastosowania lancy gorącego powietrza;
- b)Uszczelnienie spękań poszerzonych frezarką – wymagająca frezarki mechanicznej, szczotki mechanicznej;
- c)Metoda kombinowana – w miejsce szczotek mechanicznych stosuje się lancę gorącego powietrza;
- d)Uszczelnianie spękań siatkowych – wymagająca lancy gorącego powietrza („po uprzednim dokładnym oczyszczeniu nawierzchni sprężonym gorącym powietrzem”).

W tak postawionych wymaganiach Zamawiającego DROG-BUD w poz. 8 Kosztorysu, w zakresie sprzętu niezbędnego do wykonania tego zakresu prac, wskazał tylko na kocioł do grzania bitumu. Co więcej, w Zestawieniu sprzętu (str. 9 kosztorysu) także nie figurują żadne z wymaganych przez Zamawiającego dla wykonania tego zakresu prac sprzętów, za wyjątkiem kotła do grzania bitumu. W tych okolicznościach chybione jest stanowisko Zamawiającego. Sprzęt w sposób niebudzący wątpliwości był wymagany, a Przystępujący ponad wszelką wątpliwość nie skalkulował w cenie oferty jego zabezpieczenia na potrzeby realizacji przedmiotu umowy.

III.PODSUMOWANIE

Odwołująca, po zapoznaniu się ze stanowiskami pozostałych uczestników postępowania, podtrzymuje w całości złożone odwołanie. Uwzględniając całokształt okoliczności ujawnionych w toku postępowania nie sposób nie odnieść wrażenia, że Zamawiający za wszelką cenę dąży do wyboru oferty skrojonej pod kwotę jaką Zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia (różnica to kwota niecałe 1,4 tys zł przy wartości 1.200.000,00 zł). Unieważnienie Poprzedniego postępowania na tożsamy przedmiot zamówienia z uwagi na to, że cena najkorzystniejszej oferty przekraczała kwotę jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia, brak umieszczenia SST na mieszankę w obecnym postępowaniu, przemykanie oczu na wybór oferty wprost niezgodnej z warunkami zamówienia (Zamawiający nie dokonał nawet poprawy omyłki). Wszystkie te okoliczności utwierdzają Odwołującą, że postawiona przez nią teza jest słuszna. Należałoby jednak zadać pytanie Zamawiającemu, jak w obliczu treści złożonej oferty, która w żaden sposób nie mogła zostać zmodyfikowana treścią wyjaśnień RNC, zamierza wymóc na Przystępującym na etapie realizacji umowy dostawę mieszanki KR-3 z wytwórni, kiedy ten w swojej ofercie jedyne zdanie z dokumentów zamówienia odnoszące się do mieszanki zmodyfikował je w taki sposób, że nie może być wątpliwości że jego zamiarem nie było dostarczenie mieszanki KR-3 z wytwórni, lecz mieszanki która nie została przez niego w żaden sposób

wyspecyfikowana. Właśnie z uwagi na tę wadę, jak również wadę w postaci błędnego skalkulowania ceny oferty, która w następstwie błędów Przystępującego zawiera rażąco niską cenę, zaskarżone czynności Zamawiającego winny ulec unieważnieniu, by ochronić nie tylko interes Odwołującej, ale także interes samego Zamawiającego na etapie realizacji umowy w sprawie zamówienia publicznego.

Skład Orzekający Krajowej Izby Odwoławczej (Izba lub KIO) ustalił i zważył, co następuje:

Odwołujący, wykonawca A.K. prowadząca działalność gospodarczą pod firmą: „Przedsiębiorstwo Handlowo Usługowe A.A.” z/s w Tczewie (wykonawca PH-U ANKU) w odwołaniu wskazał na naruszenie przez Zamawiającego w związku z wyborem oferty wykonawcy, Przedsiębiorstwo Budowlano-Montażowe „DROG-BUD” s.c. W.R., I.Z., S.R. z/ w Tczewie (wykonawca lub Uczestnik Drogbud) jako najkorzystniejszej następujących przepisów ustawy Pzp:

1) art. 226 ust. 1 pkt 5 i 10 z uwagi na zaniechanie odrzucenia oferty DROG-BUD, która to oferta jest niezgodna z warunkami zamówienia i zawiera błąd w obliczeniu ceny; Zdaniem Odwołującego z załączonego wraz z ofertą Zbiorczego kosztorysu ofertowego wynika, że DROG-BUD nie uwzględnił w ofercie masy asfaltowo-betonowej KR-3 z wytwórni, co jest wprost sprzeczne z wymogiem Zamawiającego;

2) art. 239 ust. 1 i ust. 2 pzp w zw. z art. 16 pkt 1 oraz art. 17 ust. 2 pzp z uwagi na wybór oferty DROG-BUD jako najkorzystniejszej w sytuacji, gdy to oferta Odwołującej jest ofertą najkorzystniejszą.

Odwołujący wskazał ponadto na naruszenie art. 226 ust. 1 pkt 8 w zw. z art. 16 pkt 1 i 3 zaznaczając, że jest to zarzut ewentualny i podnosząc zaniechanie odrzucenia oferty DROG-BUD, jako zawierającej rażąco niską cenę. Wykonawca wniósł o unieważnienie czynności wyboru oferty najkorzystniejszej w postępowaniu oraz odrzucenie oferty DROG-BUD i dalsze badanie i ocenę ofert w tym postępowaniu;

Izba, rozpoznając podnoszone w odwołaniu zarzuty, miała na uwadze dokumentację tego postępowania, w tym dokumentację techniczną obejmującą m.in. Szczegółowy Wykaz Robót, Ogólnej Specyfikacji Technicznej D-m-00.00.00 (Wymagania Ogólne), Szczegółową Specyfikację Techniczną D-05.03.17a (Remont częściowy nawierzchni bitumicznych masą na gorąco z wytwórni), Szczegółową Specyfikację Techniczną Zalewania Spękań D-05.03.15, Szczegółową Specyfikację Techniczną D-05.03.11a (Doraźna naprawa odkształceń nawierzchni asfaltowej za pomocą frezowania) a także oferty złożone przez wykonawców oraz wezwania skierowane do wykonawcy DROG-BUD i wyjaśnienia tego wykonawcy a także przedłożone do tych wyjaśnień dowody. Izba nie zaliczyła w poczet materiału dowodowego tych dowodów, z wyłączeniem wskazanych Specyfikacji Technicznych, które były jednym z elementów całej dokumentacji przetargowej i na które także wskazywał Odwołujący w piśmie procesowym z 27.07.2026 r. Decyzja o nieuwzględnieniu dotyczy zatem następujących dowodów: (1) Cennika ogólnego dla mieszkanek mineralno-asfaltowych MASFALT Sp. z o.o. z dnia 22.06.2026 r., (2) Cennika ogólnego dla mieszkanek mineralno-asfaltowych MASFALT Sp. z o.o. z dnia 11.03.2026 r., (3) Oferty cenowej PBDiM Sp. z o.o. z dnia 24.06.2026 r., (4) Faktury VAT wystawionej przez PBD S.A. z dnia 23.06.2026 r., (5) Kosztorysu na transport mieszanki, oraz (6) Kosztorysu na frezowanie nawierzchni bitumicznej. Także wnioskowanego przez Odwołującego dowodu z przesłuchania stron. Te dowody były wnioskowane na okoliczność: (1) złożenia przez DROG-BUD oferty niezgodnej z warunkami zamówienia (w zakresie mieszanki KR-3 z wytwórni), oraz nieuwzględnienia przez DROG-BUD w wyjaśnieniach rażąco niskiej ceny i nieskalkulowania w cenie ofertowej wskazywanych elementów składających się na przedmiot zamówienia: (koszt transportu, koszt zapewnienia sprzętu (pkt 6 Zbiorczego przedmiaru robót/poz. 8 kosztorysu DROG-BUD), utylizacji urobku/rozbiórki nawierzchni oraz rynkowej ceny masy asfaltowo-betonowej KR-3 z wytwórni); a w przypadku dowodu z przesłuchania stron - (2) błędnego pominięcia przez DROG-BUD przelicznika 2,45 w stosunku do pozostałych pozycji kosztowych w pozycji Nr 1 kosztorysu DROG-BUD jak również nieuwzględnienia w cenie oferty: kosztów transportu masy, wymaganego sprzętu (...)

Izba, wydając postanowienie w zakresie wskazanych powyżej dowodów, miała na uwadze następujące okoliczności. W pierwszej kolejności Izba miała na uwadze art. 535 ust.1 zdanie 1 ustawy Pzp. W myśl tego przepisu: *1. Dowody na poparcie swoich twierdzeń lub odparcie twierdzeń strony przeciwnej strony i uczestnicy postępowania odwoławczego przedstawiają wraz z odwołaniem, odpowiedzią na odwołanie, przystąpieniem do postępowania odwoławczego lub wraz z innym pismem wniesionym najpóźniej w dniu poprzedzającym dzień, w którym wyznaczono termin rozprawy lub posiedzenia, o którym mowa w art. 545 ust. 1, pod rygorem utraty prawa powoływania dowodów w toku postępowania odwoławczego.* Wnoszący odwołanie wykonawca nie przedstawił żadnych dowodów ani w odwołaniu z 22.06.2026 r. ani przed rozprawą w reakcji na stanowisko przystępującego wykonawcy DROG-BUD z 26.06.2026 r. ani na stanowisko Zamawiającego z 2.07.2026 r. którzy w tych pismach powołali dowody na poparcie ich stanowisk. Odwołujący dowody powołał dopiero w piśmie z 27.07.2026 r. w dniu wyznaczonym na posiedzenie i rozprawę na godz. 10.00 przesyłając wnioskowane do Krajowej Izby Odwoławczej i do strony oraz przystępującego mailem w dniu 27.07.2026 r. Do Izby pismo wraz z załącznikami zostało przesłane o godz. 8:50, które mogły być załączone do sprawy po godzinie 9:00. Izba także zwraca uwagę, że w tym piśmie wykonawca nie wykazywał, że wcześniejsze pozyskanie dowodów na poparcie jego twierdzeń lub odparcie twierdzeń strony przeciwnej nie było możliwe lub, że konieczność ich

powołania wynika w toku postępowania odwoławczego. W tym przypadku powołał się na rozprawie tylko na art. 509 ust. 2 z uwagi termin rozprawy wyznaczony na poniedziałek, podkreślając, że w odniesieniu do wykonawcy termin upływał przed otwarciem rozprawy. Izba po wysłuchaniu pełnomocników Stron i Uczestnika oraz przedsiębiorcy p. Anny Kusa, uwzględniając art. 538 ust. 4 ustawy Pzp zmodyfikowała stanowisko wyrażone na posiedzeniu i przeanalizowała wnioskowane dowody oraz postanowieniem wydanym na posiedzeniu niejawnym bez udziału Stron i Uczestnika uwzględniając art. 541 ust. 1 Pzp odmówiła przeprowadzenia wnioskowanych dowodów, stwierdzając, że fakty będące ich przedmiotem zostały już stwierdzone innymi dowodami a ich przeprowadzenie powodowało by tylko zwłokę w prowadzonym postępowaniu. O tym stanowisku poinformowała Strony i Uczestnika przed zamknięciem rozprawy.

Rozpoznając podnoszone w odwołaniu zarzuty, co do ich meritum Izba miała na uwadze następujące okoliczności wynikające z dokumentacji sprawy:

Przedmiotem tego postępowania o udzielenie zamówienia zgodnie z rozdziałem 3 specyfikacji warunków zamówienia (SWZ) jest:

„3.1 Przedmiotem zamówienia jest wykonanie robót budowlanych związanych z bieżącym utrzymaniem dróg i remontami nawierzchni ulic na terenie Gminy Miejskiej Tczew (dróg publicznych i wewnętrznych) w 2026 roku. Zakres rzeczowy zamówienia został podzielony na dwie części zgodnie z asortymentem robót budowlanych przewidzianych do wykonania. Zakres rzeczowy i ilościowy robót budowlanych, objętych niniejszym zamówieniem, szczegółowo przedstawiono dla każdej części w zbiorczym przedmiarze robót, szczegółowym wykazie robót, Ogólnych specyfikacjach technicznych i Szczegółowych specyfikacjach technicznych stanowiących załącznik nr 9 do SWZ.

3.1.1 Część nr 1 - Remonty cząstkowe nawierzchni bitumicznych asfaltobetonem.

Zakres robót budowlanych, objętych opisem przedmiotu zamówienia, obejmuje m.in. następujące prace:

- usuwanie pojedynczych/grupowych ubytków i uszkodzeń istniejących nawierzchni bitumicznych jezdni, chodników, ścieżek rowerowych, parkingów, placów, zatok itp. elementów zagospodarowania pasa drogowego, poprzez usunięcie istniejącej i ułożenie nowej mieszanki mineralno-asfaltowej;
- mechaniczna rozbiórka/frezowanie uszkodzonych odcinków istniejących nawierzchni bitumicznych oraz mechaniczne układanie nowych odcinków nawierzchni z mieszanki mineralno-asfaltowej na odcinkach jezdni wskazanych przez Zamawiającego;
- regulacja wysokościowa urządzeń infrastruktury technicznej, umieszczonych w pasie drogowym, jak włązy studni kanalizacyjnych, skrzynki zaworowe instalacji wodociągowych i gazowych, zwieńczenia i włązy studni teletechnicznych, kratki wpustów ulicznych itp. wraz z wypełnieniem przestrzeni wokół wymienionych wyżej urządzeń mieszanką mineralno-asfaltową.

3.1.2 Część nr 2 – Bieżące utrzymanie oznakowania poziomego dróg gminnych i wewnętrznych.

Zakres robót budowlanych, objętych opisem przedmiotu zamówienia, obejmuje m.in. wykonanie i odtwarzanie poziomego oznakowania drogowego dróg gminnych i wewnętrznych, dróg dla rowerów, ciągów pieszo-rowerowych/pieszko-jezdnym, parkingów, placów i zatok.

3.1.4 Dokumentacje techniczne, stanowiące część składową niniejszej SWZ, uwzględniają wymagania art. 100 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych oraz ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (...). Przedmiot zamówienia winien być realizowany w oparciu o przedmiotowe dokumentacje techniczne. (...)

W punkcie 3.8 podano:

„Dopuszcza się składanie ofert częściowych.

Zamawiający nie ogranicza liczby części, która może zostać udzielona temu samemu wykonawcy. (...)

W rozdziale 3 w zakresie wymagań organizacyjnych w punkcie 3.2 m.in. wskazano na wymagania co do osób i co do niezbędnych narzędzi i wyposażenia oraz sprzętu, którymi wykonawca powinien dysponować do wykonania zamówienia. W rozdziale 6 SWZ wskazane na podmiotowe środki dowodowe, które będzie zobowiązany złożyć na wezwanie Zamawiającego wykonawca, którego oferta zostanie najwyżej oceniona. W rozdziale 11 SWZ z kolei wskazano na wymagania co do oferty.

W rozdziale 11 punkt 11.2.1. i 11.2.2. SWZ w opisie i sposobie przygotowania oferty wskazano:

„11.2.1 Oferta składana przez wykonawcę winna być sporządzona z wykorzystaniem wzoru Formularza oferty stanowiącego Załącznik nr 1 do SWZ, zawierającym w szczególności: wskazanie oferowanego przedmiotu zamówienia, łączną cenę ofertową brutto dla każdej części zamówienia dla której wykonawca składa ofertę, zobowiązanie dotyczące terminu realizacji zamówienia, okresu udzielonej gwarancji oraz warunków płatności, oświadczenie o okresie związania ofertą oraz o akceptacji wszystkich postanowień SWZ, w tym projektowanych postanowień umowy bez zastrzeżeń, a także informację, które części zamówienia Wykonawca zamierza powierzyć Podwykonawcom z podaniem firm Podwykonawców oraz pozostałe oświadczenia i informacje.

11.2.2 Do oferty należy dołączyć:

1)wypełniony Zbiorczy kosztorys ofertowy właściwy dla części zamówienia, na którą Wykonawca składa ofertę – załącznik nr 1a do SWZ;

2)(...)

Wykonawca DROG-BUD w Formularzu oferty wskazał na część 1 zamówienia oraz załączył m.in. Zbiorczy kosztorys ofertowy. W zakresie Części nr 1 (Remonty częściowe nawierzchni bitumicznych asfaltobetonem) wpłynęły dwie oferty:

– oferta nr 1 — DROG-BUD (Przystępujący) — cena 1.198.604,09 zł brutto;

– oferta nr 2 — PHU ANKU (Odwołujący) — cena 2.936.260,00 zł brutto.

Wartość zamówienia, uwzględniając podatek VAT została ustalona na kwotę brutto 1.200.000,00 zł.

Wykonawca DROG-BUD w piśmie z 21.05.2026 r. z uwagi - jak podał Zamawiający - na różnicę w cenach wykonawców (cena DRO-BUD niższa o ponad 30% od średniej arytmetycznej cen złożonych ofert) na podstawie art. 224 ust. 1 i 2 Pzp został wezwany do złożenia wyjaśnień rażąco niskiej ceny.

W wezwaniu z 21.05.2026 r. podano: (...) Zamawiający wzywa do złożenia stosownych wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny oferty zaproponowanej przez Państwa na niniejsze postępowanie, w szczególności w zakresie:

1)zarządzania procesem metody budowy;

2)wybranych rozwiązań technicznych, wyjątkowo korzystnych warunków dostaw, usług albo związanych z realizacją robót budowlanych;

3)oryginalności robót budowlanych oferowanych przez wykonawcę;

4)zgodności z przepisami dotyczącymi kosztów pracy, których wartość przyjęta do ustalenia ceny nie może być niższa od minimalnego wynagrodzenia za pracę albo minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1173) lub przepisów odrębnych właściwych dla spraw, z którymi związane jest realizowane zamówienie;

5)zgodności z prawem w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej;

6)zgodności z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego, obowiązującymi w miejscu, w którym realizowane jest zamówienie; 7) zgodności z przepisami z zakresu ochrony środowiska.

Ponadto proszę o wskazanie wszelkich kosztów, które składają się na cenę oferty, w tym szczegółowej kalkulacji dla wszystkich cen jednostkowych zawartych w złożonym do oferty Zbiorczym kosztorysie ofertowym, zawierającej przyjęte do kalkulacji ceny wszystkie czynniki produkcji (R, M, S, Ko, Kz), w szczególności przyjęte stawki za roboczogodzinę wraz ze wskazaniem jednostkowych nakładów rzeczowych.

Treść złożonych wyjaśnień winna być potwierdzona załączonymi dowodami. Wykonawca w sposób jasny i przejrzysty wykaże, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny w stosunku do przedmiotu zamówienia, a tym samym jest realna i wiarygodna. Obowiązek wykazania, że oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny, spoczywa na Wykonawcy. Zamawiający oceniając wyjaśnienia wraz z dostarczonymi dowodami, będzie brał pod uwagę obiektywne czynniki mające wpływ na cenę oferty, w szczególności wyjątkowo sprzyjające warunki wykonania zamówienia dostępne dla Wykonawcy, koszty pracy, jak i inne czynniki, które zdaniem Wykonawcy miały wpływ na skalkulowanie poszczególnych cen. (...)

Wykonawca w odpowiedzi na to wezwanie wskazał w szczególności na następujące okoliczności (pkt II pisma): (...)

II. Składniki kosztów przedstawionych w Ofercie.

(...) przedstawione przez nas koszty zawierają wszystkie istotne elementy cenotwórcze z uwzględnieniem kosztów pośrednich, rezerw organizacyjnych i technologicznych oraz zakładanego zysku. Roboty zostaną wykonane zgodnie z przepisami dotyczącymi kosztów pracy z uwzględnieniem minimalnej stawki godzinowej wynikającej z treści Rozporządzenia w sprawie minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2026 r., a także zgodnie z przepisami z zakresu prawa pracy i zabezpieczenia społecznego oraz przepisami z zakresu ochrony środowiska.

Oświadczamy, że Wykonawcy nie otrzymują pomocy publicznej w rozumieniu przepisów o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Wykonawca przedkłada wraz z niniejszym pismem kosztorys szczegółowy (kosztorys inwestorski) oraz oświadczenie wydane przez sprzedawcę mieszanki mineralno-asfaltowej. Wykonawca wyjaśnia, iż kalkulując ceny jednostkowe dla wszystkich pozycji zawartych w Zbiorczym kosztorysie ofertowym, uwzględnił nie tylko koszty wykonania zasadniczych robót budowlanych, wynikające bezpośrednio z odnośnych nakładów rzeczowych określonych w katalogach KNR oraz kalkulacjach indywidualnych, lecz również wszelkie koszty pośrednie oraz organizacyjne niezbędne do prawidłowej realizacji zamówienia zgodnie z wszelkimi wymaganiami SWZ, w tym m.in. wynikającymi ze szczegółowego wykazu robót, SST oraz projektowanych postanowień umowy.

Wyjaśniamy jednocześnie, że przyjęte w kosztorysie koszty pośrednie kalkulowane na poziomie 45% wartości robocizny i sprzętu (R+S) obejmują standardowe koszty organizacyjne i eksploatacyjne związane z realizacją robót budowlanych,

w tym m.in. koszty nadzoru, organizacji robót, utrzymania zaplecza, obsługi logistycznej, koordynacji realizacji prac, gotowości sprzętu i brygad roboczych oraz bieżącej obsługi kontraktu.

Przyjęte stawki robocizny, nakłady rzeczowe oraz pozostałe składniki kalkulacyjne zostały szczegółowo przedstawione w załączonym kosztorysie szczegółowym. Niezależnie od powyższego, z uwagi na specyfikę przedmiotowego zamówienia obejmującego roboty utrzymaniowe wykonywane w sposób rozproszony i interwencyjny, Wykonawca dodatkowo uwzględnił odrębny zryczałtowany bufor kosztowy na poziomie ok 3,5% wartości robót wynikających z kalkulacji kosztorysowej, przeznaczony na pokrycie kosztów czynności towarzyszących, pomocniczych i organizacyjnych, które nie wynikają bezpośrednio z norm katalogowych KNR, lecz wynikają z treści Szczegółowego wykazu robót, SST oraz specyfikacji realizacji zamówienia.

Powyższy dodatkowy poziom kosztów obejmuje w szczególności:

- a) organizację robót o charakterze rozproszonym i punktowym,
- b) koszty mobilizacji brygad i sprzętu,
- c) dojazdy pomiędzy miejscami wykonywania robót,
- d) zabezpieczenie oraz przygotowanie miejsc prowadzenia prac,
- e) dodatkowe czynności oczyszczające i porządkowe,
- f) czasowe przestoje technologiczne i organizacyjne,
- g) koszty gotowości sprzętu i personelu,
- h) zwiększoną pracochłonność wynikającą z wykonywania robót interwencyjnych,
- i) czynności pomocnicze niewystępujące bezpośrednio w nakładach KNR,
- j) ryzyko wykonania drobnych napraw elementów infrastruktury towarzyszącej w przypadkach wskazanych przez Zamawiającego jako „gdy zajdzie taka konieczność”,
- k) koszty wynikające z obowiązku wykonania wszelkich czynności towarzyszących wskazanych w Szczegółowym wykazie robót.

Wskazujemy jednocześnie, że charakter przedmiotowego zamówienia obejmuje roboty utrzymaniowe i remontowe wykonywane punktowo na terenie miasta Tczewa, przy czym Wykonawca od wielu lat realizuje analogiczne roboty na tym samym rynku lokalnym. Posiadane doświadczenie praktyczne umożliwia realną i racjonalną ocenę kosztów związanych z realizacją tego typu zamówień.

Wyjaśniamy, że przyjęta wysokość wskaźnika kosztów zakupu wynika z obiektywnych rzeczywistych warunków organizacyjnych dostępnych dla Wykonawcy, w tym w szczególności:

- a) Wykonawca współpracuje stale z lokalnym dostawcą mieszanek mineralno-asfaltowych,
- b) dostawy realizowane są w ramach słabych relacji handlowych i uzgodnionych warunków współpracy,
- c) roboty wykonywane będą na terenie miasta Tczewa, tj. w bezpośrednim obszarze prowadzonej działalności Wykonawcy,
- d) Wykonawca dysponuje własnym zapleczem organizacyjnym oraz logistycznym umożliwiającym ograniczenie kosztów transportu i zaopatrzenia,
- e) organizacja dostaw oparta została na bieżącej koordynacji robót oraz krótkich trasach transportowych,
- f) charakter robót umożliwia optymalizację kosztów zakupu materiałów poprzez stałą współpracę z dostawcami i wykorzystanie efektu skali.

Wskazujemy również, że poziom kosztów zakupu przyjmowany w kalkulacjach kosztorysowych ma charakter indywidualny i zależy od rzeczywistych warunków organizacyjnych konkretnego. Wykonawcy, zaś przyjęty przez nas poziom kosztów stanowi wartość realną, wynikającą z praktycznie ponoszonych kosztów przy realizacji analogicznych robót. Jednocześnie podkreślamy, iż wszelkie koszty wskazane w ofercie zostały skalkulowane z uwzględnieniem wszystkich obowiązków wynikających z dokumentacji postępowania i pozwalają na należyte oraz zgodne z wymaganiami Zamawiającego wykonanie całości przedmiotu zamówienia.

Oświadczamy, że osobą skierowaną do pełnienia funkcji kierownika Budowy będzie Pan I.Z., który jest jednym ze współników spółki cywilnej tworzonej przez Wykonawcę i który nie będzie z tego tytułu pobierał dodatkowego wynagrodzenia.

W ocenie Wykonawcy przedstawiona kalkulacja, załączony kosztorys szczegółowy oraz przedłożone dowody jednoznacznie potwierdzają, iż oferta nie zawiera rażąco niskiej ceny w rozumieniu art. 224 ustawy Prawo zamówień publicznych, a zaoferowane ceny mają charakter realny, rynkowy i zapewniają prawidłową realizację zamówienia. Ponadto, Wykonawcy zgodnie oświadczają, że są świadomi kosztów, jakie muszą ponieść w celu prawidłowego wykonania robót oraz są gotowi na zawarcie umowy na realizację niniejszego zamówienia publicznego. (...) Do wyjaśnień załączył wskazany kosztorys szczegółowy oraz oświadczenie wydane przez sprzedawcę mieszanek mineralno-asfaltowej, z 22.05.2026 r. w którym podano: (...) *Kwidzińskie Przedsiębiorstwo Robót Drogowo — Budowlanych „STRZELBUD” Sp. z o.o. składa ofertę na: 1. mieszanekę mineralno bitumiczna - za cenę 240,00 netto/tona*

(...)

Do wykonawcy DROG-BUD zostało także skierowane drugie wezwanie z 1.06.2026 r. na podstawie art. 223 ust.1 Pzp. W tym piśmie Zamawiający podał: (...) w związku ze złożonymi wyjaśnieniami dotyczącymi wyliczenia zaoferowanej ceny w złożonej ofercie, zwracam się z prośbą o złożenie wyjaśnień dotyczących:

- 1.sposobu zastosowania analogii w ramach pozycji KNR 2-31 1106/01,
- 2.wskazania, które nakłady katalogowe zostały zmodyfikowane względem KNR oraz przedstawienie uzasadnienia technicznego i technologicznego tych zmian. (...)

Wykonawca w odpowiedzi z 3.06.2026 r. wyjaśnił: (...)

Ad. 1 Sposób zastosowania analogii w ramach pozycji KNR 2-31 1106/01:

W kontekście powyższego, Wykonawcy informują, że pozycja pn.: „Remonty częściowe nawierzchni bitumicznych mieszanką mineralno-asfaltową, grysową zamkniętą – ANALOGIA wykonanie remontu masą asfaltowo-betonową KR-3 z wytwórni (przelicznik 2,45 t/m³)” została opracowana metodą analogii na podstawie KNR 2-31 1106/01. Zastosowanie analogii wynikało z faktu, że pozycja katalogowa KNR odnosi się do remontów częściowych rozliczanych w tonach mieszanki mineralno-asfaltowej, podczas gdy w Szczegółowym Wykazie Robót Zamawiający określił jednostkę rozliczeniową jako m³ masy asfaltowo-betonowej wraz ze wskazaniem przelicznika 2,45 t/m³. W związku z powyższym współczynnik 2,45 t/m³ został zastosowany wyłącznie do określenia ilości mieszanki mineralno-asfaltowej niezbędnej do wykonania 1 m³ remontu częściowego. Pozostałe nakłady rzeczowe nie zostały proporcjonalnie zwiększone o współczynnik 2,45, ponieważ w ocenie Wykonawców nie pozostają one w bezpośredniej zależności od masy wbudowywanej mieszanki, lecz wynikają przede wszystkim z technologii wykonania napraw, organizacji robót oraz charakteru prac utrzymaniowych.

Ad. 2 Nakłady zmodyfikowane względem KNR oraz uzasadnienie techniczne i technologiczne tych zmian:

W ramach zastosowanej analogii modyfikacji podlegał przede wszystkim nakład materiałowy dotyczący mieszanki mineralno-asfaltowej, którego ilość została ustalona przy zastosowaniu wskazanego przez Zamawiającego przelicznika 2,45 t/m³. Pozostałe nakłady zostały przyjęte w oparciu o rzeczywisty sposób organizacji robót stosowany przez Wykonawców przy realizacji remontów częściowych nawierzchni bitumicznych. Przyjęta metodologia wynika z faktu, że czynności takie jak:

- a) oznakowanie miejsca robót,
- b)przygotowanie i organizacja stanowiska pracy,
- c)oczyszczenie miejsca naprawy,
- d)skroplenie emulsją asfaltową,
- e)wbudowanie mieszanki,
- f)zagęszczenie mieszanki,
- g)obsługa sprzętu oraz brygady roboczej,

- związane są przede wszystkim z wykonaniem jednostkowej naprawy oraz organizacją procesu technologicznego, a nie wyłącznie z masą wbudowywanego materiału. Nakłady katalogowe KNR stanowią punkt odniesienia dla kalkulacji, jednak nie uwzględniają indywidualnych uwarunkowań organizacyjnych konkretnego wykonawcy, w szczególności posiadanego zaplecza sprzętowego, własnych środków transportu, stałych brygad utrzymaniowych oraz doświadczeń wynikających z wieloletniej realizacji robót tego samego rodzaju. Z tego względu zastosowanie analogii polegało na dostosowaniu części nakładów do rzeczywistych warunków organizacyjnych i technologicznych wykonywania robót przy zachowaniu pełnego zakresu czynności wymaganych przez Zamawiającego. Przyjęte założenia kalkulacyjne nie mają charakteru teoretycznego. Zostały one opracowane w oparciu o wieloletnie doświadczenie Wykonawców zdobyte podczas realizacji robót utrzymaniowych o analogicznym charakterze, w tym zamówień realizowanych na rzecz Zakładu Usług Komunalnych w Tczewie obejmujących remonty częściowe nawierzchni bitumicznych wykonywane w warunkach porównywalnych do przedmiotu niniejszego postępowania. W toku realizacji dotychczasowych zamówień wykonywanych dla Zamawiającego przy zastosowaniu analogicznych metod organizacji robót oraz zbliżonych technologii wykonania nie występowały okoliczności wskazujące na niedoszacowanie nakładów niezbędnych do prawidłowej realizacji robót. Zamówienia były wykonywane należycie, zgodnie z wymaganiami technicznymi i warunkami umownymi, a ich realizacja nie skutkowałą zgłaszaniem przez Wykonawców roszczeń finansowych wynikających z niedoszacowania kosztów wykonania robót. W ocenie Wykonawców zastosowana analogia prawidłowo odzwierciedla rzeczywisty zakres robót objętych zamówieniem, zapewnia wykonanie wszystkich czynności wymaganych Szczegółowym Wykazem Robót oraz SST, a przyjęta kalkulacja pozostaje adekwatna do rzeczywistych warunków wykonania zamówienia. (...)

Wyjaśnienia wykonawcy w kontekście wezwań skierowanych do wykonawcy są adekwatne do treści wezwań. Izba zwraca również uwagę, że treść wezwań nie jest w odwołaniu kwestionowana.

Pierwszy z zarzutów Odwołujący oparł na twierdzeniu, że oferta wykonawcy DROG-BUD jest niezgodna z warunkami zamówienia i zawiera błąd w obliczeniu ceny, ponieważ z załączonego wraz z ofertą Zbiorczego kosztorysu ofertowego

wynika, że DROG-BUD nie uwzględnił w ofercie masy asfaltowo-betonowej KR-3 z wytwórni, co jest sprzeczne z wymaganiami Zamawiającego.

Oddalając ten zarzut Izba zwraca uwagę na następujące dokumenty.

W Zbiorczym kosztorysie wykonawca DROG-BUD podał: *Wykonanie remontu cząstkowego w przeliczeniu na 1 m³ masy*"

w miejsce: *Wykonanie remontu cząstkowego w przeliczeniu na 1 m³ masy asfaltowo- betonowej KR-3 z wytwórni [przelicznik 2,45 t/m³]"*

Przedmiotem wezwania do wyjaśnień z 21.05.2026 r. jak i z 1.06. 2026 r. nie były kwestie związane z opisem tej pozycji. Wykonawca DROG-BUD z wyjaśnieniami z 25.05. 2026 r. przedłożył dwa dokumenty: Kosztorys Szczegółowy (Kosztorys inwestorski) w którym na str 2 pod nr 1 wskazano:

KNR 2-31 1 106/01	Remonty cząstkowe nawierzchni bitumicznych mieszanką mineralno-asfaltową grysową zamkniętą - ANALOGIA wykonania remontu masą asfaltowo-betonową KR-3 z wytwórni (przelicznik 2,45 t/m ³) 430 m ³ Robocizna Bituminiarze gr.III Bituminiarze gr.II Materiały Asfalt drogowy Mieszanka mineralno-asfaltowa grysowa zamknięta Materiały pomocnicze Sprzęt Skrapiarka do bitumu przewoźna z ręczną pompą 250-500d1113 Walec statyczny samojedźny 10t Ciągnik kołowy 29-371<W (40-50KM)
----------------------	--

W drugim z dokumentów - oświadczeniu wydanym przez sprzedawcę mieszanki mineralno-asfaltowej, z 22.05.2026 r. podano: (...) *Dotyczy: Kwidzyńskie Przedsiębiorstwo Robót Drogowo — Budowlanych „STRZELBUD” Sp. o.o. składa ofertę na: 1. mieszankę mineralno bitumiczna - za cenę 240,00 netto/tona, (...).* W kolejnym oświadczeniu z 24.06.2026 r. załączonym do pisma procesowego z 26.06.2026 r. podano: (...) *Dotyczy: Oferty na wycenę mieszanki mineralno -bitumicznej. Kwidzyńskie Przedsiębiorstwo Robót Drogowo — Budowlanych „STRZELBUD” Sp. z o.o. składa ofertę na: 1. mieszankę mineralno bitumiczna KR3 - za cenę 240,00 netto/tona. (...)* Oba dokumenty zostały podpisane przez Dyrektora p. Krzysztofa Strzelczyka.

Tym samym ze wskazanych przez Izbę dokumentów – wbrew twierdzeniom wykonawcy wnoszącego odwołanie – bezspornie wynika, że oferta DROG-BUD w zakresie spornym jest zgodna z warunkami zamówienia i z treści wskazywanych dokumentów nie wynika, aby ta oferta zawierała błąd w obliczeniu ceny. Izba zauważa, że oświadczenie „STRZELBUD” co do ceny, także to z 26.06.2026 r. nie jest przez Odwołującego kwestionowane, przykładowo co do jego rzetelności, pomimo że w odwołaniu jak i na rozprawie kwestionował tę cenę w ogólności podnosząc, że wskazana (...) *cena masy (240 zł/t) nie jest rynkową nawet dla masy o kategorii KR-1’.* Izba w stanie faktycznym tej sprawy - zgodziła się z Zamawiającą i Uczestnikiem DROG-BUD, że – w brak literalnego wskazania w Zbiorczym kosztorysie pozycji opisanej jako „masa asfaltowo-betonowa KR-3 z wytwórni (przelicznik 2,45 t/m³)” nie świadczy o pominięciu tego materiału w kalkulacji ceny ani nie prowadzi do niezgodności oferty z warunkami zamówienia. Izba zwraca uwagę, że Kosztorys zbiorczy do oferty według formularza Zamawiającego sporządzony został w *programie* Excel w formacie typu arkusz kalkulacyjny, natomiast formularz do oferty DROG-BUD został sporządzony w wordzie (edytorze tekstów) i nie można wykluczyć, za czym przemawiają dalsze dokumenty, że opis skrócony był skutkiem niedokładnego przetworzenia opisu w kolumnie, a nie skutkiem zamiaru zaoferowania innej niżeli wymagana „masa asfaltowo-betonowa KR-3 z wytwórni (przelicznik 2,45 t/m³)”. Uwzględnienie w ofercie spornej mieszanki znajduje potwierdzenie zarówno w przyjętej kalkulacji w Kosztorysie szczegółowym, jak i w załączonym oświadczeniu dostawcy. Tym samym wskazany w odwołaniu zarzut naruszenia art. 226 ust. 1 pkt 5 i 10 Pzp podlega oddaleniu.

Także nie podlega uwzględnieniu zarzut ewentualny wskazany w pkt 2) odwołania. W zakresie ewentualnego zarzutu Odwołujący stwierdził, że oferta zawiera rażąco niską cenę. To twierdzenie odniósł do następujących okoliczności:

- 1) niewskazania cena masy kwestionując cenę 240 zł/t jako cenę nie rynkową nawet dla masy o kategorii KR-1,
- 2) nieuwzględnienie kosztów sprzętu i materiałów na poziomie adekwatnym do wykonania prac np. w pozycji 8 – Naprawa (przez uszczelnienie) podłużnych i poprzecznych spękań nawierzchni bitumicznych brak jest:
 - a) kosztów użycia frezarki;

- b) kosztów użycia zlewarki;
- c) kosztów użycia lancy gorącego powietrza;
- d) kosztów użycia grunotownika;

3) nieprawidłowo zastosowanego współczynnika 2,45 podnosząc jego zastosowanie tylko dla masy w poz. 1 kosztorysu, z pominięciem pozostałych składników kosztotwórczych;

4) cena ofertowa nie uwzględnia takich pozycji jak:

- a) transport mieszanki z wytwórni oddalonej o 75 km;
- b) kosztów sprzętu do wycinania bądź frezowania uszkodzonych nawierzchni; c) utylizacja urobku;
- c) rozbiórki starego asfaltu.

W odniesieniu do współczynnika 2,45 Izba wskazuje na wyjaśnienia wykonawcy DROG -BUD z 25 maja i 3 czerwca 2026 r. Także Izba wskazuje na Szczegółowy wykaz robót gdzie podano:

Poz. 1: „Wykonanie remontu cząstkowego w przeliczeniu na 1 m³ masy asfaltowo - betonowej KR-3 z wytwórni [przelicznik 2,45 t/m³]”

Poz. 2: „Wykonanie remontu cząstkowego w przeliczeniu na 1 m³ masy asfaltowo- betonowej przy użyciu RECYKLERA [przelicznik 2,50 t/m³]”

Poz. 3 „Wykonanie remontu cząstkowego nawierzchni bitumicznych - likwidacja nierówności przez frezowanie - 1m²”

Pozostałe pozycje: od 4 do 6 - to regulacje i naprawy spękań.

Niewątpliwie zapis „z wytwórni” dotyczy wyłącznie pozycji 1. Pozycja 2 Zbiorczego kosztorysu („Wykonanie remontu masą asfaltowo-betonową przy użyciu RECYKLERA przelicznik 2,5 t/m³) stanowi odrębną pozycję. DROG-BUD wycenił obie pozycje rozdzielnie i prawidłowo — pozycję 1 z wykorzystaniem mieszanki mineralno-asfaltowej z wytwórni, a pozycję 2 z wykorzystaniem destruktu bitumicznego (recyklera). Sugestia, że w pozycji 1 wykonawca mógłby zastosować recykler, nie została udowodniona. Ponadto stanowisko wykonawcy DROG-BUD, że przelicznik 2,45 t/m³ — zgodnie z wymogiem Zamawiającego — służył wyłącznie ustaleniu ilości mieszanki przypadającej na 1 m³ remontu znajduje potwierdzenie w dokumentacji. Natomiast pozostałe nakłady (robocizna, sprzęt) wynikają z technologii i organizacji punktowych robót utrzymaniowych (oznakowanie miejsca robót, przygotowanie stanowiska, oczyszczenie uszkodzenia, skropienie emulsją, wbudowanie i zagęszczenie mieszanki, obsługa brygady i sprzętu, uporządkowanie), a nie wprost z masy wbudowywanego materiału. Izba zwraca uwagę, że już w wyjaśnieniach z 3.06.2026 r. wykonawca podał: „pozycja pn.: „Remonty cząstkowe nawierzchni bitumicznych mieszanką mineralno-asfaltową, grysową zamkniętą – ANALOGIA wykonanie remontu masą asfaltowo-betonową KR-3 z wytwórni (przelicznik 2,45 t/m³)” została opracowana metodą analogii na podstawie KNR 2-31 1106/01. Zastosowanie analogii wynikało z faktu, że pozycja katalogowa KNR odnosi się do remontów cząstkowych rozliczanych w tonach mieszanki mineralno-asfaltowej, podczas gdy w Szczegółowym Wykazie Robót Zamawiający określił jednostkę rozliczeniową jako m³ masy asfaltowo-betonowej wraz ze wskazaniem przelicznika 2,45 t/m³”. Tym samym brak podstaw do kwestionowania zastosowania współczynnika 2,45 t/m³ tylko do określenia ilości mieszanki mineralno-asfaltowej niezbędnej do wykonania 1 m³ remontu cząstkowego. Natomiast nakłady rzeczowe, które nie pozostają w bezpośredniej zależności od masy wbudowywanej mieszanki, a wynikają z technologii wykonania napraw, organizacji robót oraz charakteru prac utrzymaniowych nie musiały być proporcjonalnie zwiększone o współczynnik 2,45.

Izba w odniesieniu do pozostałych kwestii, których dotyczy zarzut ewentualny, a mianowicie pozycji transportu, sprzętu, utylizacji, rozbiórki, koszty pomocnicze, uwzględniając wyjaśnienia wykonawcy DROG-BUD z 3.06.2026 r., zgodziła się ze stanowiskiem Zamawiającego Uczestnika DROG-BUD, że pozostałe nakłady zostały przyjęte w oparciu o metodologię wykonywania robót tego wykonawcy oraz rzeczywisty sposób organizacji robót stosowany przez wykonawcę przy realizacji remontów cząstkowych nawierzchni bitumicznych. Niewątpliwie nakłady katalogowe KNR mogą stanowić tylko pewien punkt odniesienia dla kalkulacji, oczywiście uwzględniając jednocześnie indywidualne uwarunkowania organizacyjne danego wykonawcy, w szczególności – jak wskazywał w wyjaśnieniach DROG-BUD - posiadanego zaplecza sprzętowego, własnych środków transportu, stałych brygad utrzymaniowych oraz doświadczeń wynikających z wieloletniej realizacji robót tego samego rodzaju. Słusznie też podnosił Zamawiający, że (1) *nie wymagał w SWZ kalkulacji ceny w oparciu o katalogi nakładów rzeczowych (KNR/KNRR) oraz, że (...). Katalogi te – od czasu nowelizacji ustawy o cenach z dnia 5 lipca 2001 r. – nie mają mocy powszechnie obowiązującej; mają charakter wyłącznie pomocniczy, uśredniony i historyczny, a ani zamawiający, ani wykonawca nie są zobowiązani do ich stosowania, o ile dokumenty zamówienia wprost tego nie nakazują*. Także mając na uwadze złożone wyjaśnienia i kosztorys szczegółowy do którego załączono Zestawienie sprzętu i jego wycenę Izba zgodziła się z Zamawiającym i Uczestnikiem, że realność ceny nie może być oceniana wyłącznie przez pryzmat zgodności z katalogami nakładów rzeczowych (KNR-ami) czy poprzez automatyczne porównanie z kosztorysem inwestorskim. Niemniej jednak Izba zwraca uwagę, że cena oferty

DROG-BUD jest niższa od kwoty wartości zamówienia (brutto) tylko o ok. 0,12% a które to ustalenie – poprawność szacunku - na żadnym etapie – po udostępnieniu tej informacji - nie było kwestionowane przez wnoszącego odwołanie wykonawcę. Natomiast wezwanie skierowane do wykonawcy na podstawie art. 224 ust.1 i 2 Pzp było powodowane tym, że cena oferty Odwołującego przewyższała cenę oferty DROG-BUD o ok. 145%. Izba zwraca także uwagę, że w sytuacji drastycznej różnicy w cenach ofert (w tym przypadku tylko dwóch złożonych w przetargu) i nieznaczącej różnicy do ceny szacunkowej Zamawiającego nie jest w każdym przypadku – jak wynika z orzecznictwa KIO – obligatoryjne podejmowanie procedury z art. 224 ust.1 w związku z jego ust.2 ustawy Pzp. Wskazać należy bowiem na art. 224 ust.2 pkt 1 Pzp w myśl którego: (...) 2.(...) *zamawiający zwraca się o udzielenie wyjaśnień, o których mowa w ust. 1, chyba że rozbieżność wynika z okoliczności oczywistych, które nie wymagają wyjaśnienia;*(...)

Podnoszone w odwołaniu kwestie związane z unieważnionym przetargiem nie mogły mieć wpływu na rozstrzygnięcie Izby. Każde postępowanie o udzielenie zamówienia podlega odrębnej ocenie, opartej na materiale dowodowym zgromadzonym w toku danego postępowania. Ustawa Pzp – jak zaznaczał Zamawiający wyjaśniając jednocześnie okoliczności unieważnionego postępowania i aktualnie prowadzonego - nie przewiduje związania zamawiającego oceną dokonaną w innym postępowaniu, nawet dotyczącym tego samego wykonawcy i tego samego przedmiotu zamówienia.

W konkluzji Izba stwierdza, że ostatni z zarzutów naruszenia art. 239 ust. 1 i ust. 2 Pzp w zw. z art. 16 pkt 1 oraz art. 17 ust. 2 Pzp także podlega oddaleniu, albowiem w zaskarżonym w odwołaniu zakresie podnoszone wobec oferty DROG-BUD zarzuty nie znalazły potwierdzenia w zgromadzonym materiale dowodowym i tym samym nie został podważony w odwołaniu wybór oferty DROG-BUD jako najkorzystniejszej w przedmiotowym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku na podstawie art. 575 ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz w oparciu o przepisy poz. 2437).

Mając powyższe na uwadze, Krajowa Izba Odwoławcza orzekła jak w sentencji wyroku.

.....